



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelky: **Mgr. Ing. J. K.**, zastoupená Mgr. Ivetou Kůlovou, advokátkou se sídlem Saskova 2103/52, Jablonec nad Nisou, proti odpůrci: **Městská část Praha 6**, se sídlem Československé armády 601/23, Praha 6, za účasti osob zúčastněných na řízení I) **M. K.**, II) **D. K.**, oba zastoupeni JUDr. Janem Červenkou, advokátem se sídlem Kovářská 1169/17, Praha 9, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy odpůrce „*Stanovení místní úpravy provozu na místních komunikacích U laboratoře, Špálova a Cukrovarnická, Praha 6, osazením svislého dopravního značení podle přiložené situace umístění dopravního značení, které je nedílnou součástí tohoto opatření (zpracovaný návrh úprav svislého dopravního značení v grafické příloze; zpracovatel Ing. Martin Janěk; 07/2015 a 09/2015)*“ ze dne 16. 11. 2016, č. j. MCP6 080553/2015, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2019, č. j. 9 A 224/2018 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrce je **p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3 400 Kč, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně navrhovatelky Mgr. Ivety Kůlové, advokátky se sídlem Saskova 2103/52, Jablonec nad Nisou.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení opatření obecné povahy odpůrce „*Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích U Laboratoře, Špálova a Cukrovarnická, Praha 6, osazením svislého dopravního značení podle přiložené situace umístění dopravního značení, která je nedílnou součástí tohoto opatření (zpracovaný návrh úprav svislého dopravního značení v grafické příloze; zpracovatel Ing. M. J.; 07/2015 a 09/2015)*“ ze dne 16. 11. 2015, č. j. MCP6 080553/2015 (dále jen „opatření obecné povahy“ nebo „OOP“), a to především z důvodu, že je jím krácena ve výkonu vlastnického práva ke své nemovitosti nacházející se v ulici L.

[2] Ve značně obsáhlém návrhu tvrdila nepřezkoumatelnost a z mnoha skutkových i právních důvodů též věcnou nesprávnost napadeného OOP, stejně jako nezákonnost postupu při jeho vydání. Nejvyšší správní soud však poukazuje pouze na, pro řízení o kasační stížnosti relevantní, námitku brojící proti řádnému neoznámení návrhu předmětného OOP, který dle navrhovatelky nebyl řádně vyvěšen na elektronické úřední desce ve smyslu § 172 odst. 2 správního řádu. V důsledku tohoto procesního pochybení nemohla navrhovatelka uplatnit své námitky k návrhu napadeného OOP.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 20. 2. 2019, č. j. 9 A 224/2018 - 60 (dále jen „napadený rozsudek“), dnem nabytí jeho právní moci zrušil napadené opatření obecné povahy; odpůrci pak uložil povinnost zaplatit navrhovatelce náklady řízení. Konstatoval, že přezkoumávané OOP nesplňuje kritérium vydání zákonem stanoveným postupem, neboť obsah spisového materiálu nenásvědčuje tomu, že byl návrh OOP v souladu se zákonem zveřejněn, pročez navrhovatelka nemohla uplatnit své námitky ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu. Městský soud připustil, že součástí spisového materiálu je sice oznámení o návrhu OOP, které je opatřeno razítkem s datem vyvěšení a sejmutí na fyzické úřední desce odpůrce a dále dokladem o tzv. „elektronické stopě“ (tj. zveřejnění na webových stránkách odpůrce dne 22. 9. 2015 ve 13:51 hod); v řízení před soudem však nebylo postaveno najisto, že bylo zveřejněno právě napadené OOP. S ohledem na popis skutkového stavu navrhovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení I), stejně jako zjištění vyplývající z obsahu spisového materiálu a písemné vyjádření odpůrce k podanému návrhu, přisvědčil městský soud zpochybnění věrohodnosti obsahu správního spisu v části týkající se zveřejnění návrhu napadeného OOP. Tento závěr podpořil záznamy o nahlížení do správního spisu, podle nichž osoba zúčastněná na řízení I) nahlížela do spisového materiálu dne 10. 8. 2018 (ještě před podáním návrhu proti napadenému OOP k soudu), a následně pak dne 12. 12. 2018 (po podání tohoto návrhu). Osoba zúčastněná na řízení I) přitom vytkla odpůrci, že předložený správní spis se neshoduje s tím, který jí byl předložen při prvním nahlížení a z něhož si pořídila fotodokumentaci. Pochybnosti, že návrh OOP nebyl zveřejněn zákonem stanoveným způsobem, navíc odpůrce ve svém vyjádření nerozptýlil; nikterak nevysvětlil tvrzený rozpor mezi návrhem OOP založeným ve správním spise a jeho vyhotovením s tzv. „náhledem“ zveřejněným na úřední desce ani neosvětlil odlišný obsah správního spisu při jednotlivých nahlíženích do něj; ústního jednání se přitom neúčastnil, ač byl řádně obeslán. Jelikož tedy nebylo odpůrcem nad veškerou pochybnost prokázáno dodržení řádného procesního postupu při zveřejnění

návrhu napadeného OOP dle § 172 správního řádu a odpůrce uvedené pochybnosti nevyvrátil, shledal městský soud důvod pro zrušení napadeného OOP pro tuto procesní vadu. V jejím důsledku totiž nebyla navrhovatelka vyzvána k podání námitek či připomínek, čímž byla zkrácena na svých subjektivních procesních právech; toto pochybení přitom mohlo mít za následek nepřipustné dotčení jejích hmotných práv.

[4] Nadto ještě městský soud (v rámci posouzení zákonnosti procesu přijetí napadeného OOP) uvedl, že OOP neobsahuje ani náležitosti kladené na odůvodnění dle § 68 odst. 3 správního řádu. Je totiž velmi kusé, popisující pouze průběh řízení a obecně poukazující na příslušná ustanovení zákona o silničním provozu, aniž by však uvádělo konkrétní úvahy pro jeho vydání a blíže specifikovalo, jaké jsou naléhavé potřeby dané oblasti; z odůvodnění OOP přitom ani není zřejmé, zda a jakým způsobem odpůrce uvážil dopad realizace předmětné místní úpravy provozu na pozemních komunikacích do rozhodné oblasti a jí přiléhajících komunikací. Za důvodnou v této souvislosti městský soud považoval též námitku poukazující na nedostatek věcných podkladů pro vydání napadeného OOP. Odpůrce si totiž neopatřil žádné odborné stanovisko, dopravní průzkum či jinou formu odborného zpracování řešení dopravní zátěže dané oblasti za účelem zjištění příčin nadměrné intenzity dopravy, aby díky nim mohl zvážit, jaká opatření a v jakém rozsahu přijmout; v odůvodnění pak absentuje též vysvětlení, proč se přiklonil právě ke zvolenému řešení. Otázkou věcné správnosti a přiměřenosti napadeného OOP se pak městský soud již nezabýval.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.A Kasační stížnost odpůrce

[5] Proti rozsudku městského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které požadoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že soudu doložil příslušnou spisovou dokumentaci, z níž jasně vyplývá, že návrh napadeného OOP byl řádně vyvěšen na jeho elektronické úřední desce. Tento dokument nese svůj vlastní jedinečný identifikační znak IUD, pod nímž je v elektronické spisové službě uložen ve formátu „pdf“ (viz příloha *printscreen* č. 1 a č. 2). Dále poukazuje na předloženou přílohu *printscreen* č. 3, která zobrazuje vlastnosti předmětného souboru; z ní je jasně seznatelné, kdy a kým byl dokument vytvořen pro vyvěšení na elektronické úřední desce. Odkázal taktéž na příslušná metadata z elektronické spisové služby „e-spis“ (viz příloha *metadata* č. 1). Totožné dokumenty jsou dle něj přitom v analogové podobě založeny i ve správním spise; zcela identický návrh OOP je tam opatřen jeho razítkem, obsahuje časové údaje o vyvěšení a sejmutí na fyzické úřední desce, navíc je k němu přiložen vytištěný doklad, že byl vyvěšen též na elektronické úřední desce. Stejně tak stěžovatel tvrdí řádné vyvěšení též finální verze napadeného OOP, přičemž poukazuje na typově obdobné důkazní prostředky (viz přílohy *printscreen* č. 4 a č. 5, *metadata* č. 2).

[6] Stěžovatel brojí proti zcela spekulativnímu posouzení městského soudu, že nebylo postaveno na jisto, zda byl návrh napadeného OOP skutečně řádně vyvěšen na jeho elektronické úřední desce; soud svůj závěr založil pouze na aprobování tvrzení

navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení I) zpochybňujících věrohodnost obsahu správního spisu. Má za to, že v rámci své úřední činnosti dostatečně zajistil patřičnou dokumentaci toho, že zveřejnění na elektronické úřední desce ve smyslu § 25 odst. 2 věta druhá správního řádu proběhlo zákonem stanoveným způsobem a v jeho mezích. Jestliže ohledně toho měl městský soud nějaké pochybnosti, mohl a měl provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv, případně zda elektronická úřední deska byla v rozhodném období funkční (a to např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněná na úřední desce či výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím webových stránek stěžovatele); veškeré tyto podklady přitom měl soud k dispozici. Rovněž mohl a měl dohledat osobu odpovědnou za zveřejňování písemností na elektronické úřední desce stěžovatele a pokusit se na základě jejího svědectví zjistit, zda písemnost byla na skutečně zveřejněna; podobně mohly být vyslechnuty i další osoby, které v rozhodnou dobu elektronickou úřední desku sledovaly či s ní jinak pracovaly; stejně tak připadalo v úvahu zjistit podstatný obsah elektronické úřední desky v rozhodné době za pomoci analýzy dostupných úložišť dat nebo jiných nosičů informací používaných při její administraci, případně analýzou dat uložených u jiných subjektů stahujících a uchovávajících si data z internetu (např. vyhledavač Google). Stěžovatel poukazuje taktéž na skutečnost, že elektronická spisová služba „e-spis“ představuje zároveň i archiv úřední desky. Je přesvědčen, že jelikož městský soud vycházel pouze z tvrzení navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení I), ovšem nevzal v potaz jím předložené listinné důkazy a ani neprovedl další dokazování, nutně musel dospět k vadnému skutkovému a následně i právnímu názoru.

[7] Nelze přičítat k tíži stěžovatele, že se sama navrhovatelka k návrhu napadeného OOP v příslušné době nevyjádřila a toto své vlastní opomenutí se snaží zhojit až cestou soudní. Finální OOP bylo z podnětu navrhovatelky navíc přezkoumáno nadřízeným správním orgánem (Magistrátem hlavního města Prahy) a bylo shledáno zcela v souladu se zákonem. Taktéž zdůrazňuje, že zájmy navrhovatelky a osoby zúčastněné na řízení I) jsou jistě zcela jiné, než jaký je obsah napadeného OOP. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení I), že spisový materiál byl dodatečně doplňován, považuje za naprosto nepravdivé a čistě účelové, což je patrné i ze spisového přehledu a údajů o době vytištění některých materiálů. Při nahlížení do spisu osoba zúčastněná na řízení I) vyžadovala zapsání tvrzení o údajné úpravě spisového materiálu, jemuž stěžovatel vyhověl poznamenáním do protokolu o nahlížení do spisu, neboť nemá žádný prostor v průběhu nahlížení do spisové dokumentace polemizovat s tvrzením nahlízející osoby; proces nahlížení do spisu není samostatné řízení, aby se správní orgán mohl a měl zabývat vyvracením nejrozumnějších tvrzení ze strany nahlízející osoby.

II.B Vyjádření navrhovatelky ke kasační stížnosti

[8] Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že k ní přiložené podklady (tj. printscreeny č. 1 – č. 5 a metadata č. 1 a č. 2) nebyly městskému soudu vůbec předloženy, a to ani při ústním jednání, jehož se stěžovatel neúčastnil, ač byl řádně obeslán a z jednání se neomluvil. Domnívá se proto, s poukazem na § 52 odst. 1, § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s., že se jedná o nové (a tedy nepřipustné) důkazní prostředky. Konstatuje, že chybějící důkaz o elektronickém vyvěšení „Oznámení o návrhu opatření obecné povahy ze dne 21. 9. 2015“ byl do správního spisu založen až po podání zrušovacího

návrhu. Nadto zdůrazňuje, že jediný důkazní prostředek, který stěžovatel doložil městskému soudu v rámci svého vyjádření, byl printscreen z jeho webových stránek obsahující informaci o publikaci oznámení návrhu (nějakého) opatření obecné povahy; ten však neobsahuje žádný identifikační znak IUD, na který výslovně upozorňuje stěžovatel, přičemž je taktéž bez náhledu první stránky dokumentu (takový náhled obsahuje až následující printscreen samotného opatření obecné povahy ze dne 16. 11. 2015). Obdobné přitom platí o všech ostatních dokumentech, které stěžovatel zveřejnil na elektronické úřední desce do dnešního dne.

[9] Byť je tedy navrhovatelka přesvědčena, že nové důkazní návrhy stěžovatele přiložené (poprvé až) ke kasací stížnosti jsou nepřipustné, z procesní opatrnosti k nim sděluje, že prokazují toliko existenci elektronické podoby vedeného spisu. Nestaví však na jisto, že došlo ke zveřejnění návrhu napadeného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup. Stěžovatel kromě jiného poukazuje na přílohu printscreen č. 3, v níž jsou uvedeny vlastnosti dokumentu „*Oznámení o návrhu opatření obecné povahy*“, které však deklarují toliko jeho vytvoření; předkládaný důkaz totiž jednoznačně neprokazuje, že k jeho zveřejnění skutečně došlo, a to právě s ohledem na chybějící náhled první stránky písemnosti. Navrhovatelka upozorňuje taktéž na nesrovnalosti v počtu stran daného dokumentu v *e-spisu*; v příloze printscreen č. 2 otevřená písemnost vykazuje první stránku ze tří, v příloze printscreen č. 3 však stejná písemnost je vedena jako první stránka ze dvou stran. Nadto *e-spis* vede pod IUD „*mcp6es5968e4d*“ dokument (srov. příloha printscreen č. 3), v němž je v kolonce označené jako „*Poznámka*“ pouze uvedeno, že se prosí o vyvěšení veřejné vyhlášky včetně přílohy; není však již nikterak patrné, zda k tomu opravdu došlo. Jako důkaz o zveřejnění dálkovým přístupem navrhovatelka odmítá také historii pohybu dokumentu v e-prostředí. Za irelevantní považuje doklad o vlastním elektronickém dokumentu vedeném pod UID „*mcp6es5968e4d*“, neboť jeho komponenty (soubory „*pdf*“) nejsou ve finální verzi; z návodu uživatelské příručky SW systému *e-spisu* přitom vyplývá, že verzi elektronického dokumentu označeného jako finální již nelze dále modifikovat. Pokud tedy vlastní dokument nese pro označení finální verzi označení „*ne*“, nelze s jistotou tvrdit, že se vlastní dokument dále neupravoval. Jestliže pak stěžovatel dokládá existenci elektronické finální podoby samotného OOP, pak navrhovatelka poukazuje, že jeho vyvěšení na elektronické desce nijak nezpochybňovala.

[10] K tvrzení stěžovatele, že městský soud mohl a měl provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění návrhu napadeného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, navrhovatelka podotýká, že důkazní břemeno ohledně doručení písemnosti dotčeným osobám je na správním orgánu. V případě pochybnosti je to právě stěžovatel, kdo je povinen prokázat, že dostal zákonné povinnosti vyplývající z § 25 odst. 2 správního řádu. Vedle toho je nutno zdůraznit, že dokazování provádí soud jen při ústním jednání, což se také stalo. Navrhovatelce není zřejmé, jaké veškeré podklady měl mít soud k dispozici, když přílohou vyjádření ke zrušovacímu návrhu předložil stěžovatel spisový materiál č. j. MCP6 080553/2015, avšak toliko v listinné podobě, který obsahoval pouze jediný dokument s informací o vyvěšení na úřední desce bez důkazu, že bylo vyvěšeno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[11] Závěrem navrhovatelka uvedla, že ona, stejně jako ostatní občané, se snažila návrh napadeného OOP dohledat jak na elektronické úřední desce, tak prostřednictvím

internetových vyhledávačů a jiných subjektů stahujících a uchovávající data, přesto se jí doklad o zveřejnění ani vlastní návrh OOP nepodařilo nalézt. Teprve poté se tyto poklady pokusila získat osoba zúčastněná na řízení I) nahlížením do spisu, jehož výsledky popsala v řízení před městským soudem.

II.C Vyjádření osob zúčastněných na řízení I) a II) ke kasační stížnosti

[12] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) ve svém vyjádření taktéž poukazují na to, že stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí celou řadu nových tvrzení, k nimž předkládá také zcela nové důkazy; veškeré tyto doklady mohl předložit již městskému soudu, a to nejpozději při ústním jednání ve věci. Zastávají proto názor, že kasační stížnost stěžovatele není přípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. V rozsahu další věcné argumentace se osoby zúčastněné na řízení plně připojily k vyjádření navrhovatelky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s., jsou přitom naplněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel tvrdil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., fakticky však svou stížnostní argumentací uplatnil pouze důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Relevantní okolnosti věci

[16] Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud ukončil přezkum napadeného OOP již při posuzování otázky zákonnosti procesu jeho vydání, neboť naznal, že ze strany stěžovatele nebylo dostatečně prokázáno zveřejnění návrhu daného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. vyvěšením na elektronické desce); z tohoto důvodu proto napadené OOP zrušil (byť *obiter dictum* konstatoval taktéž některé další výhrady k obsahu jeho odůvodnění). Předmětem nynějšího kasačního řízení je proto v mezích kasační stížnosti výhradně přezkoumání právního posouzení řádného doručení návrhu napadeného OOP (mimo jiné navrhovatelce) veřejnou vyhláškou postupem dle § 25 odst. 2 správního řádu (srov. § 172 odst. 1 správního řádu).

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelka již ve svém návrhu na zrušení napadeného OOP mimo jiné uvedla, že ve stanovené lhůtě nemohla uplatnit své námitky proti návrhu předmětného OOP, neboť ten nebyl řádně vyvěšen na elektronické úřední

desce stěžovatele; nahlédnutím do příslušného správního spisu přitom nenalezla doklad prokazující zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, o čemž nesvědčí ani soupis písemností založených ve spise; nadto samotný návrh OOP postrádá taktéž vyznačení dne jeho vyvěšení na elektronickou úřední desku. Zároveň navrhovatelka konstatovala, že dle negativní teorie důkazní se neexistence právní skutečnosti nedokazuje; pokud by tedy stěžovatel chtěl tvrdit opak proti jejím zjištěním učiněným nahlédnutím do spisu, tížilo by jej důkazní břemeno, v důsledku čehož by musel jednoznačně prokázat, že návrh napadeného OOP byl v rozhodné době řádně vyvěšen.

[18] Na takto uplatněný návrhový bod stěžovatel ve svém vyjádření toliko uvedl, že návrh napadeného OOP byl vyvěšen dne 22. 9. 2015 a k jeho sejmutí došlo dne 8. 10. 2015, přičemž elektronická stopa jako důkaz, že daný návrh byl skutečně vyvěšen, je součástí spisové dokumentace. Jelikož měl za prokázané, že z jeho strany došlo k řádnému postupu, neměl zapotřebí více komentovat polemiky navrhovatelky o tom, že neunesl důkazní břemeno; tvrzení označil na účelové a nedůvodné. V replice k vyjádření stěžovatele pak navrhovatelka uvedla, že ve správním spise založený důkaz o zveřejnění oznámení návrhu daného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup nebyl při nahlížení do spisu jeho součástí a byl tam doplněn až při předání městskému soudu; nadto jej nepovažovala za přesvědčivý.

[19] Stěžovatelem předložený spis pod č. 2 obsahuje originál veřejné vyhlášky „Oznámení o návrhu opatření obecné povahy ve věci stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek“ ze dne 21. 9. 2015, č. j. MCP6 080553/2015, kopii téhož dokumentu opatřenou záznamem o vyvěšení a sejmutí z fyzické úřední desky a dále výtisk náhledu webové stránky www.praha6.cz označený jako „Úřad městské části Praha 6 – výtisk z oficiálního webu radnice“, pořízený dne 22. 9. 2015, na němž je uvedeno, že na úřední desce je od 22. 9. 2015 do 8. 10. 2015 publikována písemnost „Veřejná vyhláška, oznámení o návrhu opatření obecné povahy ve věci stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek – U laboratoře, Špálova“ a u kolonky „příloha“ je uveden odkaz na soubor ve formátu „pdf“, jeho náhled však není zobrazen. Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že stěžovatelem ke kasační stížnosti doložené přílohy (tj. printscreeny č. 1 - č. 5 a metadata č. 1 a č. 2) nejsou součástí řádně vedeného žurnalizovaného správního spisu, který byl předložen městskému soudu; jsou založeny ve spise označeném jako „Přílohy – č. j. MCP6 080553/2015“, který neobsahuje nic jiného (ani vlastní spisový přehled).

[20] Před městským soudem proběhlo ústní jednání v nepřítomnosti odpůrce, který se nedostavil, ač byl řádně obeslán. Osoba zúčastněná na řízení I) během něj mimo jiné uvedla, že dne 10. 8. 2018 nahlížela do správního spisu, přičemž v té době se v něm nacházel pouze návrh OOP bez razítka a printscreenu jeho publikace. Po podání návrhu proti napadenému OOP u soudu nahlížela do spisu znova dne 12. 12. 2018; v té době tam již byl založen návrh OOP s razítkem a printscreen jeho publikace, ale bez uvedení „náhledu“ textu samotného dokumentu, který je však vyhotoven u všech následných tzv. přechodných OOP regulujících totožnou komunikaci. Uvedla, že dokument (jaký je založen ve správním spise) dokáže vytvořit i sama doma na počítači, a to právě s výjimkou absentujícího „náhledu“. Tvrdila též, že se správní spis změnil co do počtu stran od doby jeho prvního nahlížení; to jí bylo známo, neboť si celý správní spis ofotila.

III.B Přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k § 104 odst. 4 s. ř. s.

[21] Navrhovatelka a osoby zúčastněné na řízení I) a II) ve svých vyjádřeních shodně uvedly, že podanou kasační stížnost stěžovatele považují na nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., dle nějž „*kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*“ Poukazují na to, že stěžovatel svou kasační argumentaci ve prospěch řádného zveřejnění návrhu daného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup staví především na nových důkazních prostředcích, které nepředložil v řízení před městským soudem.

[22] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že již ve svém rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, naznal, že § 104 odst. 4 s. ř. s. ze své podstaty dopadá jen na takové stěžovatele, kteří v řízení před krajským soudem byli žalobci, a nikoli žalovanými či osobami zúčastněnými na řízení. Tento závěr přitom odůvodnil tak, že „*žalovaný není povinen podávat vyjádření k žalobě: jistě tím může zvýšit svou šanci na procesní úspěch, ale je jen na něm, zda vyjádření podá a jaké argumenty zde uplatní. (...) V řízení o kasační stížnosti však mohou být v postavení stěžovatele – tedy procesního subjektu, jehož vůle především určuje zahájení i průběh řízení – jak žalobce, tak žalovaný. Zatímco ale na žalobce, který inicioval soudní řízení ve věci a se žalobou neuspěl, dopadnou v kasačním řízení důsledky toho, že u krajského soudu neunesl svou povinnost tvrzení (což se projevuje nejen v zákazu právních novot podle § 104 odst. 4 s. ř. s., ale též v zákazu novot skutkových podle § 109 odst. 4 s. ř. s. [od 1. 1. 2012 jde o § 109 odst. 5 s. ř. s., pozn. NSS]), žalovaný takovou povinnost dosud neměl, a nemůže tak být ve své argumentaci nijak omezován.*“ (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192).

[23] V projednávané věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelem je odpůrce (čili žalovaný správní orgán), pročez se uplatní výše citovaný závěr, že kasační stížnost žalovaného nemůže být ze své podstaty nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nadto je však třeba uvést, že stěžovatel svou rozhodnou právní argumentaci (řádný proces přijetí napadeného OOP), stejně jako relevantní skutkové okolnosti (zveřejnění návrhu napadeného OOP na jeho elektronické úřední desce ode dne 22. 9. 2015 do dne 8. 10. 2015) tvrdil nikoli poprvé až v kasační stížnosti, ale již v řízení před městským soudem (srov. jeho vyjádření k podání navrhovatelky); otázka dostatečného prokázání takových tvrzení přitom není v tomto ohledu relevantní a bude posouzena níže. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je přípustná též prizmatem § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.C Použitelnost nových důkazních návrhů stěžovatele

[24] Nejvyšší správní soud má za jednoznačně prokázané (srov. odst. [18] tohoto rozhodnutí), že stěžovatelem ke kasační stížnosti doložené přílohy (tj. printscreeny č. 1 - č. 5 a metadata č. 1 a č. 2) nejsou součástí řádně vedeného žurnalizovaného správního spisu, který byl předložen městskému soudu. Jedná se tedy o nové důkazní návrhy uplatněné poprvé až v kasačním řízení, jejichž přípustnost je třeba nyní posoudit.

[25] Obecně lze předeslat, že jádro soudního přezkumu aktů správních orgánů je v řízení před krajským soudem. Řízení o kasační stížnosti jakožto mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu je naproti tomu řízením, v jehož průběhu je Nejvyšším správním soudem pouze přezkoumávána správnost posouzení věci a postupu krajského soudu; jelikož rámec soudního přezkumu byl předurčen již v řízení o žalobě, není v řízení o kasační stížnosti přípustné uplatňovat nové důvody či skutečnosti nastalé až po vydání napadeného rozhodnutí. To je ostatně jedním z důvodů, proč Nejvyšší správní soud zpravidla neprovádí dokazování a rozhoduje bez jednání, a to pouze na základě obsahu předložených správních spisů (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2019, č. j. 3 As 157/2017 – 222). Taktéž lze uvést, že zákaz skutkových novot v kasačním řízení vzásadě „omezuje nejen možnost uplatňovat nové skutečnosti, ale také možnost navrhnout k jejich prokázání důkazy. Všechny skutečnosti a je prokazující důkazní prostředky, které jsou rozhodné pro zjištění skutkového stavu ve věci samé, musí proto žalobce (pozdější stěžovatel) uvést a navrhnout již před krajským soudem“ (...) „okruh skutečností, ve vztahu k nimž lze v řízení o kasační stížnosti provádět dokazování, je omezený. Jelikož Nejvyšší správní soud je soudem kasačním a není opravnou instancí, jejímž primárním úkolem by bylo napravovat vady v případném dokazování vedeném u krajského soudu, rozhodnutí, které by bylo založeno na nedostatečných skutkových zjištěních, zpravidla zruší pro vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d)“ [ZAVŘELOVÁ. § 109 - Řízení před Nejvyšším správním soudem. In: JEMELKA, a kol. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 966].

[26] V rozsudku ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Ads 36/2012 - 17, se ovšem Nejvyšší správní soud zabýval specifickou modalitou výše nastíněného obecného východiska, a to zda „důkaz předložený až v řízení o kasační stížnosti, byť o skutečnosti zmíněné dříve, může být v dané věci použit pro rozhodnutí o kasační stížnosti. V tomto případě se nejedná o novotu ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. (...) Stěžovatel tvrzení o existenci (dalšího) zaměstnání uplatnil již v řízení před městským soudem, byť o něm nepředložil způsobilý důkaz. (...) Skutečnost, že takový důkaz stěžovatel předkládá až v řízení o kasační stížnosti, je třeba vnímat optikou principu vyjádřeného v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. Městský soud rozhoduje na základě skutkového a právního stavu, který existoval v době rozhodování správního orgánu. Nové relevantní tvrzení o skutečnostech existujících již v době správního řízení, uplatněné v řízení o správní žalobě před krajským soudem, může být ještě pojato jako důvod pro doplnění dokazování, avšak přenášení uvedených odvolacích proků až do fáze čistě kasačního řízení již není myslitelné právě z důvodů, které byly shora zdůrazněny. Městský soud tedy oprávněně rozhodoval na základě stejného skutkového stavu jako správní orgány, neboť žalovaný ohledně svého tvrzení neunesl důkazní břemeno. Důkaz k tvrzení uplatněnému sice již v řízení o správní žalobě před krajským soudem, avšak v důsledku okolností na straně účastníka prokazovanému až v řízení o kasační stížnosti nepředstavuje sice nepřípustnou novotu ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s., avšak nelze jej kvalifikovat jako důvod pro vyhovění kasační stížnosti zrušením rozsudku krajského soudu. V takovém případě totiž krajský (zde městský) soud postupoval dle § 75 odst. 1 s. ř. s. a správně vycházel z toho, že tvrzení stěžovatele nebylo prokázáno.“

[27] Taktéž v posuzovaném případě je situace taková, že stěžovatel příslušné tvrzení (o řádném zveřejnění návrhu napadeného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup) uvedl již v řízení před městským soudem ve svém vyjádření, fakticky jej také prokazoval předložením příslušného správního spisu (byť dle posouzení městského soudu nikoliv

dostatečným způsobem, což bude přezkoumáno následně). Jedná se tedy o zvláštní procesní situaci, kdy stěžovatelem navržené důkazní prostředky samy o sobě nejsou nepřípustné dle § 109 odst. 5 s. ř. s., neboť se vztahují k tvrzení uplatněnému (a tacitně prokazovanému) již v řízení před městským soudem (srov. citovaný rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 Ads 36/2012 – 17). Zároveň však Nejvyšší správní soud z těchto podkladů nemůže vycházet při přezkumu zákonnosti napadeného rozsudku, neboť je městský soud v řízení o podaném návrhu neměl k dispozici; nebyly totiž stěžovatelem učiněny součástí správního spisu, a to ani k okamžiku vydání napadeného OOP (srov. § 75 s. ř. s.), ani k okamžiku jeho předložení soudu, v reakci na řádně uplatněný návrhový bod je pak stěžovatel nenavrhoval k provedení v rámci svého vyjádření a neučinil tak ani při ústním jednání, jehož se bez omluvy neúčastnil. Nejvyšší správní soud proto z předestřených důvodů nemůže brát v úvahu důkazní prostředky předložené stěžovatelem až v tomto kasačním řízení, protože se k jejich obsahu a vypovídající hodnotě nikterak blíže nevyjadřuje. Pro přezkum závěrů městského soudu (včetně sporné otázky unesení důkazního břemene stěžovatele při prokazování zveřejnění návrhu napadeného OOP a míry „vyšetřovací“ iniciativy správního soudu) tedy budou rozhodné pouze ty skutečnosti, jež jsou zjevné z obsahu správního spisu předloženého stěžovatelem v řízení o podaném návrhu soudu.

III.D Posouzení řádného zveřejnění návrhu OOP

[28] Nejvyšší správní soud jakožto výchozí premisu uvádí, že zveřejnit návrh napadeného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup je povinnost v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy zákonem uložená stěžovateli (jakožto správnímu orgánu vydávajícímu tento akt); je to tedy stěžovatel, kdo musí splnění této povinnosti dostatečným a věrohodným způsobem zaznamenat (prokázat) ve správním spise. Již z něj by mělo být bez jakýchkoli důvodných pochybností zjevné, zda k vyvěšení na elektronické úřední desce došlo, či nikoliv.

[29] Vzhledem k tomu, že navrhovatelka měla za to, že splnění této povinnosti nebylo stěžovatelem listinami založenými ve správním spise řádně prokázáno, namítla tuto skutečnost již ve svém návrhu, který byl stěžovateli zaslán k vyjádření; byl tedy s touto výhradou jednoznačně seznámen a bylo na něm, aby tvrzení navrhovatelky vyvrátil a navrhl k tomu příslušné důkazy. Stěžovatel jakožto odpůrce v řízení před městským soudem jistě není povinen soudu zasílat jakékoli své vyjádření k podanému návrhu, natož navrhovat důkazy; pakliže je však v tomto ohledu procesně pasivní, nese on sám riziko neprokázání (řádne zpochybněné) skutečnosti, která je jeho zákonnou povinností. Jestliže tedy stěžovatel opomenul či nepovažoval za nezbytné nyní kasačnímu soudu doložené přílohy předložit nad rámec obsahu správního spisu již v řízení před městským soudem (v rámci svého vyjádření či během proběhnuvšího ústního jednání), jde k jeho tíži, že s nimi nebyl městský soud seznámen, a nemohl je proto logicky zohlednit ani ve svém právním posouzení sporné otázky.

[30] Městský soud bezpochyby mohl během ústního jednání provést k řádnému zjištění skutkového stavu též důkazy nenavržené stěžovatelem (srov. § 52 odst. 1 a § 77 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Má dokonce povinnost provést všechny důkazy, které se k okamžiku probíhajícího ústního jednání (jakožto těžiště dokazování) rozumně jeví tak, že mohou objasnit

skutkový stav věci, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti; procesní pasivita toho, kdo nese riziko neprokázání dané skutečnosti, přitom sama o sobě nezavazuje správní soud této povinnosti. V projednávané věci však nelze městskému soudu důvodně vyčítat, že dokazování nerozšířil o stěžovatelem nenavržené důkazní prostředky; není totiž jeho úkolem, a především ani v jeho možnostech, předvídat, jaké všechny (teoreticky možné) další podklady mohl stěžovatel mít k dispozici. Naopak, racionální úvahou se mohl městský soud domnívat, že stěžovatel všechny jemu dostupné materiály učinil součástí správního spisu, případně měl-li, (resp. mohl-li) si obstarat nějaké další podklady, pak by je po seznámení s příslušnou námitkou sám předložil soudu. V situaci, kdy stěžovatel na konkrétně vznesenou námitku ve svém vyjádření nijak blíže a věcně nereagoval, a nedostavil se ani k ústnímu jednání (na němž na základě jeho sdělení mohla vyplynout potřeba provedení některých důkazů), byly možnosti dalšího dokazování ze strany městského soudu, taktéž s ohledem na povahu sporných skutečností a pasivitu stěžovatele, značně omezené. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že neshledal žádné pochybení v postupu městského soudu, který ve věci rozhodl (pouze) na základě důkazního materiálu obsaženého ve stěžovatelem předloženém správním spise, aniž z vlastní iniciativy rozšiřoval dokazování o (další potenciálně existující) důkazní prostředky stranami nenavržené.

[31] Konečně, co se týče přezkoumání samotného meritorního posouzení městského soudu, že správní spis (v podobě předložené soudu) věrohodně neprokazuje zveřejnění návrhu napadeného OOP způsobem umožňujícím dálkový přístup, Nejvyšší správní soud tento závěr aprobuje. Listiny založené v příslušném správním spise (srov. odst. [18] tohoto rozhodnutí) totiž jednoznačně prokazují pouze to, že předmětný návrh napadeného OOP byl vyvěšen na fyzické úřední desce. Dále pak správní spis obsahuje listinu (výpis z webové stránky stěžovatele), která sama o sobě nikterak nezaručuje svou věrohodnost ani okamžik jejího založení do spisu, neboť je pouhým printscreenem tvrzeného náhledu obsahu zobrazeného internetovým prohlížečem. Z této listiny se navíc podává pouze to, že „nějaký“ dokument neprokázaného obsahu označený jako *„Veřejná vyhláška, oznámení o návrhu opatření obecné povahy ve věci stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci a výzva k uplatnění připomínek nebo námitek – U laboratoře, Špálova“* byl zveřejněn na elektronické úřední desce. Tento dokument však není identifikován datem jeho vydání, číslem jednací, spisovou značkou ani stěžovatelem uváděným jedinečným identifikátorem IUD; k dispozici přitom není ani náhled jeho obsahu (znění). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry městského soudu, který za této důkazní situace (včetně stěžovatelem nikterak důvodně zpochybněných výpovědí učiněných při ústním jednání) naznal, že nebylo dostatečně a bez důvodných pochybností prokázáno, že právě a konkrétně návrh napadeného OOP byl řádně zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup; nebylo tedy k námitce navrhovatelky prokázáno přijetí napadeného OOP v procesu souladném se zákonem, pročež jej městský soud oprávněně zrušil. Kasační námitka je nedůvodná.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek, pročež zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou

podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšná navrhovatelka má právo na náhradu odměny své zástupkyně za jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 30. 4. 2019, podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.] ve výši 3 100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupkyně navrhovatelky není plátkyní DPH. Celkově je tedy odpůrce povinen zaplatit navrhovatelce na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 3 400 Kč, a to do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně navrhovatelky Mgr. Ivety Kůlové, advokátky se sídlem Saskova 2103/52, Jablonec nad Nisou.

[34] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost a ani neshledal jiné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. dubna 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu