



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Veroniky Juříčkové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. V.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2019, č. j. 157505/2018/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 12. 2020, č. j. 44 A 16/2019 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 12. 2020, č. j. 44 A 16/2019 - 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Kutná Hora (dále jen „městský úřad“) ze dne 25. 10. 2018, č. j. MKH/071394/2018, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se dopustil tím, že dne 30. 3. 2018 v 11:45 hod. v Kutné Hoře v ulici Starosedlecká u č. p. 55 stál s autobusem v úseku, kde to bylo zakázáno přechodnou úpravou silničního provozu – dopravní značkou č. B 28 „Zákaz zastavení“ s dodatkovou tabulkou „30. 3. - 3. 4. 2018“. Přechodná úprava silničního provozu byla stanovena opatřením obecné povahy městského úřadu ze dne 16. 2. 2018 č. j. MKH/014498/2018 (dále jen „OOP“). Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí městského úřadu žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce následně podal ke Krajskému soudu v Praze žalobu na určení neplatnosti OOP a na zrušení shora uvedeného rozhodnutí městského úřadu (kterého označil jako odpůrce) ve spojení s rozhodnutím žalovaného.

[3] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí městského úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Především, že OOP již není účinné (jeho účinnost byla omezena na dobu konání Sedlecké pouti od 26. 3. do 5. 4. 2018), a vzhledem k tomu, že žalobce navrhoval deklarovat nezákonnost OOP, dospěl krajský soud k závěru, že tak již nemůže učinit. Krajský soud se zabýval tím, zda může o již neúčinném, avšak formálně nezrušeném OOP rozhodnout v řízení podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Upozornil na nejednotnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu v této otázce a přiklonil se k názoru, že z důvodu pozbytí právních účinků a faktickou neexistenci OOP by je již nebylo možné zrušit. Krajský soud dále podotkl, že žalobce se ve skutečnosti nedomáhal přezkumu zákonnosti OOP, nýbrž se primárně domáhal zrušení rozhodnutí o přestupku, neboť žalovaný nesprávně interpretoval a aplikoval OOP, se kterým je odpovědnost žalobce za přestupek svázána. Jiný zájem na zrušení OOP žalobce nemá.

[4] Dle krajského soudu se žalovaný měl zabývat výhradami žalobce proti příloze OOP a jeho požadavkem na předložení vyjádření dopravního inspektorátu policie, které mělo doložit splnění podmínek, za kterých bylo OOP vydáno. Městský úřad měl z moci úřední zjistit relevantní obsah OOP, tedy kde přesně měla být dopravní značka umístěna, zda tam umístěna byla a zda byly splněny další podmínky, které případně její umístění determinovaly. Namísto toho městský úřad i žalovaný vycházeli pouze z toho, že dopravní značka na inkriminovaném místě fakticky byla.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že správní spis neobsahuje kompletní podobu OOP, přičemž přinejmenším jeden z chybějících plánek dopravně inženýrského opatření (dále jen „DIO“) zobrazuje situaci v místě spáchání přestupku (plánek nazvaný „Tradiční Sedlecká Pout', Sedlec – uzavírka, B 28 – 7 dní předem“). Ve spise k OOP jsou navíc plánky založeny i v barevném provedení. Správní orgány tedy nezjistily skutkový stav v dostatečném rozsahu a současně žalobci znemožnily uplatnění jeho procesních práv. V návaznosti na to označil krajský soud za přinejmenším předčasné odmítnutí žalovaného dokazovat vyjádřeními dopravního inspektorátu policie ohledně naplnění některých podmínek OOP.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že žalobce označil za žalovaného pouze a jedině městský úřad. Označení, proti komu žaloba směřuje, je přitom základní náležitostí, kterou lze doplňovat a měnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby. K této otázce se krajský soud nijak nevyjádřil.

[7] Krajský soud dále dle názoru stěžovatele nijak neodůvodnil závěr o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Stěžovatel je přesvědčen, že jeho povinností je zjistit skutkový stav věci, o kterém nejsou pochybnosti. Jelikož založil do správního spisu OOP, včetně příslušného plánu upravujícího dopravní značení na místě spáchání přestupku, zjistil skutkový stav dostatečně. Chybějící plány jiných částí města s dopravním značením

pokračování

nejsou pro zjištění skutkového stavu podstatné. Napadené OOP obsahuje celkem osm plánek, z nichž pouze jeden, který byl součástí správního spisu, se týká místa přestupku. Krajský soud nekonkretizuje, který chybějící plánec byl rozhodující pro úplné zjištění skutkového stavu. Dopravní značku B 28 „Zákaz zastavení“ (umístěnou u autobusové zastávky) obsahuje pouze plánec nazvaný „Přemístění zastávek Varianta č. 2“, který ve správním spise založen je. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tím, že by o neúplně zjištěném skutkovém stavu svědčila pouze nebarevná kopie plánu. Na kopii založené ve správním spise je zřetelně vidět umístění dopravní značky, OOP je navíc dostupné i na internetu, a žalobce se s ním tak mohl seznámit.

[8] Stěžovatel dále upozornil, že žalobce v odvolání namítal pouze to, že nemohl nahlédnout do podmínek stanovených dopravním inspektorátem a do zápisu o překontrolování instalace dopravních značek. Tato vyjádření nejsou přílohou OOP, a nelze je tedy zohledňovat při jeho interpretaci v přestupkovém řízení. Vyjádření dopravního inspektorátu jsou podmínkami pro vydání OOP a jsou v něm pouze citovány. V přestupkovém řízení má stěžovatel posuzovat pouze to, je-li OOP platné a jakým plánkem přechodného dopravního značení se měl žalobce řídit. Stěžovatel poukázal na presumpci správnosti správních aktů, jimiž je vázán do doby, než jsou pravomocně zrušeny. Dle stěžovatele napadené OOP a plánec „Přemístění zastávek Varianta č. 2“ postačovaly pro posouzení, zda žalobce porušil povinnost stanovenou dopravním značením, přičemž bylo na žalobci, aby tvrdil konkrétní důvody nezákonnosti OOP.

[9] Stěžovatel závěrem požadoval přiznat náhradu nákladů řízení před krajským soudem s odkazem na to, že soudní řízení správní není pokračováním správního řízení.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že žalovaným je vždy správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni. Své tvrzení o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vyvrací sám stěžovatel, který s ním polemizuje. Žalobce souhlasil se závěry krajského soudu a zopakoval, že pokud byly porušovány podmínky vydání OOP, je OOP neplatné. Plánek, který je součástí OOP, neodpovídá vzoru plánu DIO dle normy TP 66, na kterou odkazuje podmínka OOP č. 9. K prokázání viny přestupce nestačí jakýsi fragment OOP, navíc v obrazové části nečitelný. Dle názoru žalobce není možné prokázat, že OOP bylo v době spáchání přestupku platné a zákonné. Žalobce vznesl námitky včas, stěžovatel se však s nimi nevypořádal.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] K namítanému označení odpůrce (žalovaného) Nejvyšší správní soud podotýká, že toto označení je sice obecnou náležitostí podání (§ 37 odst. 3 s. ř. s.), nejedná se však o „základní náležitost žaloby, kterou lze doplňovat a měnit pouze v otevřené lhůtě pro podání žaloby“, jak uváděl stěžovatel. Koncentrace stanovená v § 71 odst. 2 s. ř. s. se vztahuje pouze na uplatnění žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[13] Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb.

NSS, žalovaného (kogentně) určuje citované ustanovení, nikoli tvrzení žalobce, a soud proto musí jako se žalovaným jednat s tím, kdo jím skutečně má být, a nikoli s tím, koho chybně označil žalobce. Krajský soud tedy správně od počátku řízení jednal se stěžovatelem, přestože žalobce v žalobě označil jako odpůrce městský úřad (který měl být z níže uvedených důvodů účastníkem řízení také). Ačkoli by bezesporu bylo vhodné, aby krajský soud tuto úvahu popsal v odůvodnění rozsudku, sama skutečnost, že tak neučinil, nepředstavuje vadu, pro kterou by bylo nutné rozsudek zrušit.

[14] Před věcným posouzením stěžovatelových námitek se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zda krajský soud nezatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, k níž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jak bylo uvedeno již v narativní části tohoto rozsudku, žalobce se nedomáhal pouze zrušení rozhodnutí žalovaného, nýbrž i OOP. O tomto návrhu krajský soud samostatně nerozhodoval, a to zjednodušeně řečeno s odůvodněním, že OOP bylo vydáno na časově omezenou dobu a v době rozhodování krajského soudu již nebylo účinné; dále pak proto, že podle názoru krajského soudu žalobce fakticky brojil pouze proti rozhodnutí o přestupku.

[15] V první řadě je třeba uvést, že krajský soud žalobu posoudil v rozporu s jejím obsahem. Již z jejího označení („*Správní žaloba na určení neplatnosti Opatření obecné povahy přechodné úpravy provozu na místní komunikaci č. j. MKH/014498/2018 ze dne 16. února 2018 a na zrušení rozhodnutí Městského úřadu v Kutné Hoře, odboru dopravy a silničního hospodářství č. j.: MKH/071394/2018 ze dne 25. 10. 2018*“), jakož i z formulovaného petitu žaloby (ve kterém žalobce navrhoval vedle zrušení rozhodnutí městského úřadu a žalovaného též vyslovit neplatnost OOP) a též z argumentace žalobce (který označil přechodnou úpravu provozu na místní komunikaci – tedy OOP – za nezákonnou z důvodu porušení podmínek, za kterých bylo OOP vydáno, neboť fakticky nutila řidiče autobusů porušovat pravidla silničního provozu), je zřejmé, že směřovala nejen proti rozhodnutí žalovaného, ale i proti samotnému OOP. Pokud měl krajský soud pochybnost o obsahu podané žaloby, měl žalobce vyzvat k upřesnění návrhu, nikoli sám bez dalšího dovozovat, že žalobce OOP, které mu založilo povinnost, za jejíž porušení byl následně sankcionován, vůbec napadnout nechtěl.

[16] Neobstojí ani úvaha krajského soudu, že o již neúčinném (avšak formálně nezrušeném) OOP není třeba rozhodovat. I pokud by pozbytí účinnosti OOP znamenalo odpadnutí předmětu řízení, bylo by nutné návrh na jeho zrušení odmítnout. V projednávaném případě však krajskému soudu nic nebránilo tento návrh meritorně projednat.

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 36, č. 4184/2021 Sb. NSS, v němž vyslovil závěr, že podmínkou pro přezkum opatření obecné povahy ve správním soudnictví je jeho *existence* (tedy platnost), nikoli to, že vyvolává právní účinky. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku vypořádal s dřívějšími rozhodnutími, ze kterých by mohl vyplývat opak (tedy že v důsledku pozbytí účinnosti opatření obecné povahy odpadá předmět řízení o návrhu na jeho zrušení), přičemž poukázal na specifika jednotlivých případů, jakož i na to, že usnesení ze dne 26. 9. 2019, č. j. 8 As 2/2018 - 73, je nutno pokládat za ojedinělý

pokračování

exces z ustálené rozhodovací praxe. V nyní souzené věci Nejvyšší správní soud na závěrech obsažených v rozsudku č. j. 6 As 114/2020 - 36 nadále setrvává, neshledal důvod se od nich odchýlit a následoval je mimo jiné rovněž v rozsudku ze dne 24. 9. 2021, č. j. 6 As 278/2020 - 74. Ve vztahu k přechodné úpravě provozu na pozemních komunikacích pak odkazuje na rozsudek ze dne 31. 5. 2021, č. j. 3 As 76/2019 - 30. Je tedy zřejmé, že rozpor v judikatuře ohledně posuzování podmínek pro přezkum již neúčinných opatření obecné povahy, na který poukazoval krajský soud, je pouze zdánlivý.

[18] Jelikož posuzované OOP „pouze“ pozbylo účinnosti, avšak nebylo formálně zrušeno, a tedy je nadále platné, jsou splněny podmínky pro meritorní projednání návrhu na jeho zrušení.

[19] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud je návrh na zrušení opatření obecné povahy spojen se žalobou proti rozhodnutí (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.), lze jej podat i po uplynutí lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019 - 40, č. 3950/2020 Sb. NSS).

[20] Z uvedeného vyplývá, že krajský soud se měl návrhem žalobce na přezkum OOP věcně zabývat. Jelikož tak neučinil, zatížil řízení vadou mající vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud zároveň přisvědčil výhradám stěžovatele vztahujícím se k závěru krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci.

[22] I v řízení o přestupku platí povinnost správních orgánů zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). V projednávaném případě je součástí správního spisu celá textová část OOP, z jehož výroku je zřejmé, že v ulici Starosedlecká, kde měl žalobce spáchat přestupek, bylo v době od 26. 3. 2018 do 5. 4. 2018 zakázáno zastavení, a dále obrazová příloha OOP, plánec „Sedlecká pouť Přemístění zastávek Varianta č. 2“, který zobrazuje rozmístění dopravních značek B 28 „Zákaz zastavení“ v této ulici. Tyto podklady jsou podklady postačujícími pro „přijetí závěru, že dopravní značení se ve všech ohledech na místě nacházelo po právu“ (bod 23 rozsudku krajského soudu), tedy podle vydaného OOP k přechodné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Krajský soud sice správně uvedl, že přílohou OOP bylo více plánek, ze zbývajících však situaci v ulici Starosedlecká zobrazuje pouze jediný, a sice plánec „Tradiční Sedlecká Pout' Sedlec – uzavírka B 28 – 7 dní předem“. Z napadeného rozsudku krajského soudu nevyplývá (a Nejvyššímu správnímu soudu ani není zřejmé), jakým způsobem by další plánec, vyhotovený v menším měřítku (tedy v menší podrobnosti) než plánec „Sedlecká pouť Přemístění zastávek Varianta č. 2“, mohl přispět k náležitějšímu objasnění skutkového stavu, resp. jak se jeho absence ve správním spisu (vytýkaná soudem) odrazila v obsahu rozhodnutí žalovaného a jeho zákonnosti. Pouhý argument, že žalobce žádal o předložení celého OOP, nestačí, neboť správní orgány nemají povinnost opatřit a provést všechny důkazy, které účastníci řízení navrhuji, nejsou-li nezbytné ke zjištění stavu věci (§ 52 věta druhá správního řádu).

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobce se v řízení o přestupku hájil tím, že dopravní značku „Zákaz zastavení“ přehlédl přes zaparkované vozidlo, zpochybňoval samotnou přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích (která dle jeho názoru vytvořila neřešitelnou, „zmatečnou“ dopravní situaci), namítal, že stále dopravní značky nebyly zakryty v rozporu s vyhláškou č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, zpochybňoval kvalitu plánu „Sedlecká pouť Přemístění zastávek Varianta č. 2“ a namítal porušení podmínek pro vydání OOP stanovených dotčenými orgány. V podané žalobě pak žalobce zopakoval a podrobněji rozvedl výhrady proti plánu „Sedlecká pouť Přemístění zastávek Varianta č. 2“, nezakrytí stálých dopravních značek, nepřehledné dopravní situaci vytvořené OOP a proti nedodržení podmínek stanovených dotčenými orgány.

[24] Se stěžovatelem je třeba souhlasit, že pro vypořádání těchto námitek nebyly další plány připojené k OOP potřebné. Většina z nich směřuje proti OOP (nikoli proti tomu, jak s ním stěžovatel v řízení o přestupku pracoval), a posoudit je tedy bude muset krajský soud v rámci incidenčního přezkumu OOP. Toto posouzení nelze přenášet na stěžovatele pod zástěrkou „interpretace obsahu“ OOP. Klíčovou otázkou vznesenou žalobcem totiž není výklad OOP, nýbrž to, zda OOP respektovalo podmínky stanovené dotčenými orgány a zda z něj bylo patrné, kde mají být dopravní značky umístěny. V tomto ohledu lze zopakovat, že plán v menším měřítku by již nic dalšího nevyjasnil. Stěžovatel nadto oprávněně namítá, že tuto otázku v řízení o přestupku posuzovat nemůže, neboť OOP, stejně jako jakémukoli jinému aktu orgánu veřejné moci, svědčí presumpce správnosti (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 68/2009 - 83, či ze dne 21. 8. 2014, č. j. 4 As 95/2014 - 40).

[25] Žalobcovy námitky týkající se skutečné situace v místě spáchání přestupku (zejména i v žalobě uplatněná námitka, že stále dopravní značky nebyly v rozporu s vyhláškou č. 294/2015 Sb. zakryty či přeškrtnuty), souvisejí spíše se samotným přestupkem než s OOP. Pro jejich posouzení je pak soudem požadovaný další plán zobrazující rozmístění dopravních značek dle OOP rovněž irelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), což znamená, že rozhodne o návrhu žalobce na zrušení OOP, a v návaznosti na výsledek tohoto přezkumu se následně bude zabývat důvodností dalších žalobních námitek.

[27] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[28] K požadavku žalovaného na přiznání náhrady nákladů řízení před krajským soudem Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že správní soudy přiznávají správním orgánům tradičně pouze ty náklady řízení, které přesahují rámec jejich obvyklé úřední činnosti. Soudy vycházejí z toho, že povinnost správního úřadu hájit jím vydané rozhodnutí před soudem představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován (viz již

pokračování

usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96 - 23, nebo ze dne 14. 7. 1999, č. j. 6 A 7/99 - 39, a na ně navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99; z pozdější doby pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Možnost přiznat paušální náhradu nákladů řízení podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, a podle § 89a zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, na kterou stěžovatel odkazoval, Nejvyšší správní soud vyloučil např. v rozsudcích ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 Afs 177/2014 - 51, nebo ze 7. 8. 2019, č. j. 6 As 65/2019 - 35.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. února 2022

Mgr. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu