



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Bc. I. K.**, zast. Mgr. Pavlem Černoousem, advokátem se sídlem Lublaňská 18, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 A 116/2024-47,

t a k t o:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 A 116/2024-47, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 12. 9. 2024, č. j. MHMP 1750039/2024/Syř, a věc mu vrátil k dalšímu řízení; zároveň odmítl návrh žalobkyně na zrušení opatření obecné povahy – dopravní značky upravující povinnost zaplatit parkovné v místě spáchání přestupku. Uvedeným rozhodnutím stěžovatel dílčím způsobem změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 4. 2024, č. j. P4/183892/OD/Kubk, kterým byla žalobkyně uznána vinnou spácháním přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve

znění účinném ke dni spáchání přestupku, a byla jí uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.

[2] Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že porušila § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, neboť jako provozovatel motorového vozidla nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci dne 12. 1. 2023 byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť řidič jejího vozidla nerespektoval dopravní značení v lokalitě Budějovická v úseku, který byl označen svislým dopravním značením IP 13c (Parkoviště s autematem) s dodatkovou tabulkou E 13 s textem „PO-PÁ 08-20 h NEBO S PLATNÝM PARKOVACÍM OPRÁVNĚNÍM; OBLAST 4“. Žalobkynino vozidlo v takto vyznačeném úseku stálo, aniž by byla zaplacená cena za parkování či byla žalobkyně držitelkou oprávnění k parkování v této oblasti. Tím byla porušena povinnost řídit se dopravními značkami [§ 4 písm. c) zákona o silničním provozu] a byly naplněny znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

2. Rozhodnutí městského soudu

[3] Proti rozhodnutí stěžovatele brojila žalobkyně žalobou, které městský soud vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Městský soud konstatoval, že žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně výslovně namítala, že dopravní značení v místě, kde došlo k přestupkovému jednání řidiče, nebylo způsobilé zavazovat účastníky provozu, neboť neexistovalo žádné opatření obecné povahy stanovící úpravu provozu na dané komunikaci, na jehož základě by byly značky umístěny. Stěžovatel k této námitce uvedl pouze, že dopravním značkám svědčí presumpce správnosti, a odkázal na nařízení rady hlavního města Prahy ze dne 26. 9. 2017, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, a podle kterého lze na místě, kde stálo vozidlo žalobkyně, parkovat (resp. užít určený úsek místní komunikace) pouze na základě oprávnění nebo po zaplacení ceny sjednané v souladu s cenovými předpisy. Městský soud však upozornil, že presumpce správnosti sice svědčí opatření obecné povahy, nikoliv však samotné fyzické značce. Uvedené nařízení rady hl. m. Prahy přitom nebylo opatřením obecné povahy stanovícím místní úpravu provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 77 zákona o silničním provozu ve spojení s § 23 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). V řízení tedy nebylo postaveno najisto, zda vůbec existuje opatření obecné povahy upravující pravidla pro stání v místě spáchání přestupkového jednání řidiče vozidla, které bylo podkladem pro umístění dopravní značky IP 13c (Parkoviště s autematem) s dodatkovou tabulkou E 13. Stěžovatel sice nemůže posuzovat zákonnost opatření obecné povahy, z úřední povinnosti však musí přihlédnout k jeho nicotnosti, tím spíše musí posoudit, zda opatření obecné povahy zakládající povinnosti, jejichž porušením měl řidič žalobkynina vozidla spáchat přestupek, vůbec existovalo. Tak se však v posuzované věci nestalo.

pokračování

[5] Žalobkyně současně s podáním žaloby proti rozhodnutí stěžovatele podala návrh na zrušení opatření obecné povahy, jímž byla stanovena místní úprava provozu. Vzhledem k tomu, že městský soud vyhověl žalobě proti rozhodnutí stěžovatele z výše uvedených důvodů, související návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] V kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle stěžovatele je rozsudek v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle níž existence rozhodnutí o umístění dopravní značky není podstatná pro posouzení viny a trestu za spáchání dopravního přestupku. Správní orgány i soud jsou vázány místní úpravou provedenou dopravními značkami (tj. opatřeními obecné povahy) a správní orgány nemusejí zařazovat do spisu dokumentaci vztahující se k vydání opatření obecné povahy. Správní orgány nemusejí ani prokazovat zákonnost umístění značek, zvláště pokud jejich nezákonnost nikdo nenamítá. V řízení o dopravním přestupku není povinností správních orgánů ani soudů zkoumat naplnění podmínek pro umístění dopravní značky.

[7] Žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Výklad stěžovatele podle jejího názoru zcela popírá smysl incidenčního přezkumu opatření obecné povahy a systémově by umožnil ukládání trestů na základě libovolně a bez zákonného procesu umístěných dopravních značek. Rovněž by vedl k absurdním situacím, kdy by mohl pravidla provozu na komunikaci upravit kdokoli, kdo by na ni umístil dopravní značku.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s právníckým vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích umožňuje obcím v případě potřeby za účelem organizování dopravy na svém území vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Jak však vysvětlil zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 15. 3. 2024, č. j. 5 As 6/2023-53, byť je takové nařízení podle ustálené judikatury Ústavního soudu materiálně opatřením obecné povahy, nejedná se o akt, který upravuje pravidla provozu. Skutečnost, že nařízení obce vymezuje prostor, kde bude možné užít místní komunikaci či její úsek za cenu podle cenového předpisu, ještě neznamená, že takto vymezená komunikace (či její úsek) je v reálu označena tomu odpovídající značkou

podle zákona o silničním provozu. K tomu dochází až následně postupem dle § 23 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v souvislosti s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.

[11] Podle posledně zmíněného ustanovení „[m]ístní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Opatření obecné povahy nebo jeho návrh zveřejní příslušný správní orgán na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká, jen vztahuje-li se stanovení místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích k provozu v zastavěném území dotčené obce nebo může-li stanovením místní nebo přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích dojít ke zvýšení hustoty provozu v zastavěném území dotčené obce. Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení.“

[12] V posuzované věci stěžovatel do spisu založil a následně městskému soudu znovu předložil nařízení podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv však opatření obecné povahy stanovící místní úpravu pravidel silničního provozu podle § 23 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 77 zákona o silničním provozu, což vedlo ke zrušení rozhodnutí stěžovatele ze strany městského soudu.

[13] Nutno podotknout, že opatření obecné povahy nelze bez dalšího zaměňovat ani s jeho formálním písemným vyhotovením, ani fyzickou dopravní značkou. V kontextu dané věci je jako opatření obecné povahy nutno chápat akt úpravy pravidel provozu na pozemní komunikaci (stanovení pravidel zavazující účastníky provozu na daném místě). Právě z toho důvodu bylo nutno pro účely soudního přezkumu považovat za opatření obecné povahy rovněž rozhodnutí o umístění značky v době, kdy právní úprava vydání formálního opatření obecné povahy nepředvíдалa (srov. rozsudek NSS ze dne ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1974/2009 Sb. NSS). I za popsané právní úpravy byla úprava pravidel provozu dopravní značkou (či zjednodušeně řečeno samotná dopravní značka) vnímána z materiálního hlediska jako opatření obecné povahy, kterému svědčí presumpce správnosti, protože je účastník provozu povinen se dopravním značením řídit, aniž by zpochybňoval jeho správnost a účelnost (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2012, č. j. 1 AOs 1/2012-30, č. 2709/2012 Sb. NSS, či ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 68/2009-83).

[14] Ačkoliv již od 1. 4. 2008 správní orgány určují místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a od 31. 12. 2015 je účinný výše citovaný § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, judikatura zdejšího soudu i nadále setrvává na názoru, že samotná úprava pravidel provozu učiněná fyzickou dopravní značkou je v materiálním smyslu opatřením obecné povahy, kterému svědčí presumpce správnosti. Nejvyšší správní soud tedy zjednodušeně (zato však srozumitelně) ustáleně judikuje, že je dopravní značení správním aktem, který je třeba respektovat, dokud není konstatována jeho nezákonnost. Nejvyšší správní soud proto opakovaně neshledal důvodnými námitky, které – obdobně jako rozhodný žalobní bod posuzované věci – ve věcech dopravních přestupků

pokračování

poukazovaly na neexistenci formálního vydání opatření obecné povahy u značek, jejichž nerespektování jim bylo kladeno za vinu, a to právě s odkazem na presumpci správnosti dopravního značení (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 6. 2020, č. j. 1 As 508/2019-28, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 8 As 24/2018-52, nebo usnesení NSS ze dne 8. 3. 2023, č. j. 8 As 329/2021-54, či ze dne 16. 3. 2022, č. j. 6 As 254/2020-32).

[15] Pro posuzovanou věc je též podstatné, že v duchu výše uvedeného zdejší soud již opakovaně vyslovil závěr, že přímo značka IP 13c sama o sobě (tj. bez formálního vydání opatření obecné povahy) stanoví povinnost zaplatit parkovné dle podmínek uvedených na značce, dodatkové tabulce nebo parkovacím automatu a řidiči jsou povinni ji respektovat bez ohledu na hypotetickou možnost nezákonnosti jejího umístění (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2019, č. j. 2 As 310/2018-17, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 412/2019-32, či usnesení ze dne 14. 12. 2022, č. j. 4 As 19/2022-41).

[16] Již pouhá přítomnost dopravní značky tedy upravuje pravidla provozu na pozemní komunikaci a z materiálního hlediska opatření obecné povahy existuje a musí být respektováno do jeho zrušení v řízení podle § 101a an. s. ř. s. (resp. do fyzického odstranění dopravní značky). Žalobkyně v posuzované věci návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahující alespoň zárodky návrhových bodů podala a pouze v řízení o tomto návrhu může být opatření obecné povahy zrušeno (nutno podotknout, že judikatura doposud definitivně nevyřešila otázku, zda v případech vad způsobujících nicotnost je správní soud oprávněn vyslovit nicotnost opatření obecné povahy přiměřeně podle § 76 odst. 2 s. ř. s., či zda jej má „pouze“ zrušit podle § 101d odst. 2 s. ř. s. – srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, bod [49], či usnesení NSS ze dne 9. 1. 2025, č. j. 4 Ao 1/2024-230, bod [12]).

[17] Dlužno dodat, že případné zrušení opatření obecné povahy může mít vliv na odpovědnost žalobkyně za přestupek. Judikatura zdejšího soudu totiž dovodila, že i prostá nezákonnost (nikoliv pouze vady způsobující nicotnost) opatření obecné povahy upravující pravidla provozu může mít vliv na odpovědnost za přestupek, bylo-li opatření obecné povahy v incidenčním přezkumu zrušeno s účinky *ex tunc* (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63, a na něj navazující rozsudky ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 293/2017-26, či ze dne 29. 2. 2024, č. j. 9 As 286/2023-21).

[18] Nahlédne-li soud na nyní posuzovanou věc prismatem výše uvedené judikatury, musí dojít k závěru, že městský soud založil svůj rozsudek na nesprávném právním názoru. Nesprávně totiž vytyčil jako otázku, kterou dle jeho názoru stěžovatel v řízení o přestupku nezodpověděl, zda napadené opatření obecné povahy vůbec existuje. Opatření obecné povahy ve smyslu § 77 odst. 5 zákona věty první o silničním provozu však podle obsahu správního spisu existovalo, neboť značka na místě, kde došlo k přestupkovému jednání řidiče, za které odpovídá žalobkyně jako provozovatel vozidla, byla umístěna a stanovovala účastníkům řízení povinnost zaplatit parkovné. Otázkou zůstává, zda tomuto opatření obecné povahy (umístění značky do terénu) předcházela zákonem předvídaný proces a zda bylo vydáno v zákonem předvídané formě (srov. zejm. § 77 zákona o silničním provozu a část šestou správního řádu), což je však rozhodné pro posouzení návrhu žalobkyně na zrušení opatření obecné povahy. Výsledek tohoto posouzení pak může mít vliv i na odpovědnost žalobkyně za přestupek.

[19] K výhradě žalobkyně, že může být opatření obecné povahy při takovém výkladu založeno i neoprávněným umístěním dopravní značky (třeba i kterýmkoliv účastníkem provozu), zdejší soud uvádí, že v jejím případě takovému závěru nic nenasvědčuje. Umístění dopravní značky IP 13c (Parkoviště s automatem) s dodatkovou tabulkou E 13 s textem „PO-PÁ 08-20 h NEBO S PLATNÝM PARKOVACÍM OPRAVNĚNÍM; OBLAST 4“ koneckonců odpovídá tomu, že podle nařízení rady hlavního města Prahy ze dne 26. 9. 2017, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, byla komunikace, na které zaparkoval řidič žalobkynina vozidla, vyhrazena pro užití po zaplacení sjednané ceny (parkovného). Pokud by se snad ukázalo, že dopravní značku skutečně byla umístěna osobou, která k tomu nebyla oprávněna, ochráně práv žalobkyně by bylo učiněno zadost v návaznosti na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

5. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal v postupu městského soudu důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadený rozsudek městského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[21] V dalším řízení je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu, podle něhož již jen umístění dopravní značky IP 13c s dodatkovou tabulí E 13 postačovalo k tomu, aby byla pravidla provozu na komunikaci upravena opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud však nijak nepředjímá, zda toto opatření obecné povahy má obstát v soudním přezkumu (ani zda má případně být zrušeno s účinky *ex tunc* či *ex nunc*). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 30. června 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu