



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Herce v právní věci navrhovatele: J. V., zast. JUDr. Oldřichem Nejdlem, advokátem se sídlem Valentinská 56/11, Praha 1, proti odpůrci: **Magistrát města Teplice**, se sídlem náměstí Svobody 2/2, Teplice, o návrhu na vyslovení nicotnosti či zrušení opatření obecné povahy, kterým byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích na náměstí Svobody v Teplicích (u kašny), navenek deklarovaná dopravní značkou B1 – Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech s dodatkovou tabulkou E 13 s textem „Mimo vozidel s povolením MgM Teplice“, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 6. 2025, č. j. 40 A 2/2025-45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 6. 2025, č. j. 40 A 2/2025-45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo vyhověno jeho návrhu na zrušení shora uvedeného opatření obecné povahy. Napadeným opatřením obecné povahy byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích na náměstí Svobody v Teplicích (u kašny), navenek deklarovaná dopravní značkou B1 – Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech s dodatkovou tabulkou E 13 s textem „Mimo vozidel s povolením MgM Teplice“ (dále „OOP“ či „opatření“).

[2] Předmětem sporu je přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v otázce nicotnosti opatření.

[3] Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání přestupku, který spočíval v tom, že jako řidič stál s vozidlem v místě, do něhož byl zákaz vjezdu všem druhům vozidel. Proti

rozhodnutí o přestupku se bránil žalobou. S tou spojil návrh na vyslovení nicotnosti OOP stanovujícím zákazovou značku, kterou neměl dodržet, *in eventum* navrhl opatření zrušit.

[4] Krajský soud vyloučil řízení o návrhu na vyslovení nicotnosti či zrušení OOP k samostatnému řízení. V něm návrhu vyhověl tak, že opatření zrušil uplynutím 3 měsíců od právní moci svého rozsudku. V rámci přezkumu se předně zabýval námitkou, že opatření nebylo řádně odůvodněno. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí OOP obsahovat důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Pokud tyto náležitosti chybí, je opatření nepřezkoumatelné. Dopravní značka může být umístěna pouze tehdy, pokud to vyžaduje bezpečnost, plynulost provozu nebo jiný veřejný zájem. Pokud takový důvod chybí, značka je protizákonná.

[5] Dle krajského soudu odpůrce uvedl, že podklady k OOP byly již skartovány. S ohledem na platnost značky ale měly být zachovány a předčasná skartace byla pochybením. Z toho důvodu nebyl odpůrce schopen předložit k soudnímu přezkumu ani OOP, ani podklady k němu. Soud nicméně konstatoval, že skutečnost, že hmotný nosič zachycující opatření byl skartován, neznamena, že by skartací přestalo existovat sporné opatření z právního hlediska. Z důvodu absence podkladů nemohl soud přezkoumat zákonnost napadeného OOP, označil je za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a napadené opatření zrušil.

[6] Krajský soud nezpochybnil důvody, které vedly odpůrce k zavedení úpravy provozu, proto odložil účinnost zrušení OOP o 3 měsíce. Odpůrce tak má prostor upravit situaci přezkoumatelným aktem v souladu se zákonem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel uvedl, že jeho kasační stížnost je přípustná, protože mu krajský soud vyhověl jen částečně. Domáhal se vyslovení nicotnosti opatření a uvedl k tomu celou řadu argumentů. Zároveň upozornil na nejasné důsledky zrušujícího výroku na jeho primární soudní řízení o přestupku.

[9] Namítal, že skutková podstata nemá oporu ve spisech. Neexistuje žádný podklad, z kterého by plynula existence OOP. Správní orgány rozhodly o jeho přestupku na základě dopravního značení, aniž by ověřily, zda bylo toto značení řádně stanoveno opatřením. Odpůrce sice uvedl, že značení bylo umístěno mezi lety 2012–2014, dokumentace byla již skartována. Dle stěžovatele žádné OOP nikdy neexistovalo, což odpůrce nedokázal vyvrátit. Krajský soud přesto rozhodl, že opatření existovalo, což je pochybením. Důkazní břemeno ohledně existence a původce OOP nese odpůrce, nikoli stěžovatel.

[10] Stěžovatel dále uvedl, že rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, protože se nijak nevypořádal s jím namítanou nicotností OOP. Uvedl, že NSS ve své judikatuře konstatoval, že otázka, zda mají správní soudy pravomoc vyslovit nicotnost OOP, zůstává nevyřešená. Některé rozsudky a odborná literatura možnost vyslovení nicotnosti OOP výslovně připouštějí. Stěžovatel se domnívá, že soudy by měly takovou možnost mít, jinak

pokračování

by neexistoval žádný efektivní právní nástroj k odstranění paaktů. Dále obecně poukázal na vady, které způsobují nicotnost. Tvrdí, že napadené opatření trpí absolutním nedostatkem pravomoci, absencí jakéhokoliv procesního postupu, absolutním nedostatkem formy a absolutní nepřezkoumatelností.

[11] Navrhl zrušit rozsudek krajského soudu a zároveň prohlásit opatření za nicotné, případně jej zrušit k právní moci rozsudku NSS.

[12] Odpůrce uvedl, že dokumentace k OOP byla pravděpodobně skartována, ale že opatření existuje, k čemuž předkládá nepřímé důkazy. Tvrdí, že OOP vydal Odbor dopravy a životního prostředí Magistrátu města Teplice. Krajský soud OOP zrušil, což znamená, že je považoval za existující právní akt, nikoli za paakt. Pokud by opatření bylo nicotné, nebylo by je možné zrušit, ale pouze prohlásit nicotnost. Tím se soud vypořádal s návrhem na vyslovení nicotnosti, byť implicitně. Rozsudek tak je přezkoumatelný. Odpůrce dále uvedl, že pokud by OOP skutečně nikdy neexistovalo, pak by je ani nebylo možné prohlásit za nicotné. Dále poukázal na zásadu presumpce správnosti správních aktů. I pokud má stěžovatel pochybnosti o dopravním značení, je jeho povinností se jím řídit. Krajský soud správně zohlednil veřejný zájem na bezpečnosti provozu, odložil-li účinnost zrušení OOP o 3 měsíce. Odpůrce dále přiznal, že nemá k napadenému opatření správní spis. Soudu zaslal podklady, které se mu k věci podařilo dohledat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je důvodná.

III. a) Přípustnost kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval subjektivní přípustností kasační stížnosti, protože stěžovatel byl v řízení před krajským soudem, alespoň dle výroku rozsudku, úspěšný. Pokud by kasační stížnost směřovala jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, je dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná. Pro přípustnost kasační stížnosti musí existovat pro stěžovatele procesně příznivější výrok rozhodnutí.

[15] Krajský soud zrušil napadené OOP uplynutím 3 měsíců od právní moci jeho rozsudku. Stěžovatel se domáhá prohlášení nicotnosti či alespoň zrušení opatření k právní moci rozsudku. Výrokově příznivější možnost existuje. Stěžovatel zároveň upozornil na usnesení NSS z 9. 1. 2025, č. j. 4 Ao 1/2024-230, bod 12, dle kterého čtvrtému senátu není známo žádné rozhodnutí soudu, kterým by byla vyslovena nicotnost OOP. Čtvrtý senát zároveň vyjádřil pochybnost nad tím, zda tak správní soudy mohou činit. Na nevyjasněnost otázky, zda je správní soud, který dojde k závěru o nicotnosti OOP, oprávněn ve výroku svého rozsudku nicotnost vyslovit, nebo zda i v těchto případech opatření obecné povahy „pouze“ zruší, upozornil i rozšířený senát v usnesení z 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, bod 49. Shodnou pochybnost vyjádřil NSS i v rozsudku z 30. 6. 2025, č. j. 5 As 30/2025-28, bod 16. Ani jedno z uvedených rozhodnutí však tuto možnost výslovně nevylučuje.

[16] Dle devátého senátu (i přes uvedenou pochybnost) z judikatury naopak plyne, že správní soudy mohou OOP prohlašovat za nicotná. S touto procesní možností počítají např. rozsudky NSS z 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020-173, bod 19, z 12. 11. 2024,

č. j. 8 As 27/2024-95, bod 24, a z 31. 7. 2024, č. j. 6 As 221/2023-43, bod 10. Za podstatný je dále nutné označit zejména rozsudek NSS z 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-41, jenž věcně přezkoumal rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024-25, který prohlásil konkrétní OOP za nicotné. S právním názorem vyjádřeným v těchto rozsudcích nyní rozhodující senát souhlasí. Pokud by dospěl k odlišnému názoru, musel by ostatně věc předložit v souladu s § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu, k tomu ale neshledává důvod.

[17] Lze tak shrnout, že kasační stížnost stěžovatele nelze odmítnout dle § 104 odst. 2 s. ř. s. jako nepřipustnou, neboť nesměruje pouze proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, ale domáhá se změny výroku, a to tak, aby pro něj byl procesně příznivější.

III. b) Přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[18] Dále se NSS zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Tu spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud nevypořádal s namítanou nicotností opatření.

[19] K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se NSS již mnohokrát vyjádřil (např. rozsudky z 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a z 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost lze konstatovat pouze v případě, že skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS z 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18).

[20] Zároveň platí, že povinnost orgánů aplikujících právo svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou dílčí námitku. Proto zpravidla postačuje, je-li vypořádána podstata žalobní argumentace, případně, za podmínek existence tomu přiměřeného kontextu, lze akceptovat i odpovědi implicitní (viz rozsudek NSS z 8. 8. 2025, č. j. 3 As 83/2020-240, bod 48). Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; obdobně rozsudky NSS z 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, bod 21, či z 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, bod 41).

[21] NSS ze spisu ověřil, že stěžovatel v žalobě nicotnost opatření namítal, ostatně tak nazval celou část V. žaloby [*Nicotnost opatření obecné povahy (místní úpravy provozu na pozemních komunikacích)*]. V bodě 48 žaloby shrnul čtyři důvody, pro které považuje opatření za nicotné (absolutní nedostatek pravomoci, absence jakéhokoli procesního postupu, absolutní nedostatek formy, absolutní nepřezkoumatelnost). Zejména pak v žalobním petitu výslovně navrhl prohlásit napadené opatření za nicotné. Krajský soud na tuto argumentaci v odůvodnění svého rozsudku výslovně nereagoval. Zmínil ji v naraci (bod 4 rozsudku) a dále pouze obecně uvedl, že k nicotnosti má povinnost přihlížet i bez návrhu

pokračování

(bod 9 rozsudku). Ve vlastní argumentaci týkající se projednávané věci se nicotností výslovně nezabýval. Prosté konstatování, na konci bodu 24 rozsudku: „*skutečnost, že hmotný nosič, na kterém bylo opatření obecné povahy zachyceno, byl skartován, neznamená, že by skartací přestalo existovat předmětné opatření z právního hlediska*“, za vypořádání žalobních námitek považovat nelze.

[22] Krajský soud tedy nevypořádal podstatu žalobní argumentace týkající se nicotnosti napadeného opatření. S ohledem na kontext věci (výslovná, stěžejní a obsáhlá námitka) nelze akceptovat implicitní vypořádání. Tak by tomu bylo pouze za předpokladu, že by krajský soud posuzoval tuto otázku z úřední povinnosti, tj. bez námítky. Nelze se proto ztotožnit s názorem odpůrce, že rozsudek je bez dalšího přezkoumatelný, protože krajský soud, byť implicitně napadené opatření za nicotné nepovažoval, neboť bez zodpovězení této otázky by opatření dále posuzovat nemohl.

III. c) Další námítky

[23] Úvahy stěžovatele týkající se postupu krajského soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku nejsou pro projednávanou věc relevantní. NSS se nemůže v řízení o návrhu na zrušení OOP vyjadřovat k hypotetickým variantám postupu krajského soudu v řízení proti rozhodnutí správního orgánu. Soudu je navíc známo, že řízení o žalobě již skončilo, a to úspěchem stěžovatele (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 22. 8. 2025, č. j. 178 A 6/2025-48).

[24] NSS se nezabýval ani námitkou, že skutková podstata nemá oporu ve spisech, resp. namítanou vadou spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Nedostatečně zjištěný skutkový stav se má týkat právě nicotnosti, kterou se bude krajský soud v dalším řízení teprve zabývat.

[25] Ze stejných důvodů nemohl NSS zohlednit ani podklady zaslané odpůrcem. Bude na krajském soudu, aby k nim případně, pokud usoudí, že jsou splněny zákonné podmínky, přihlédl.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Ve světle uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. O věci rozhodl NSS bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

[27] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se bude zabývat namítanou nicotností opatření a své závěry výslovně odůvodní.

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

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

V Brně dne 20. listopadu 2025

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu