



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně/navrhovatelky: **Bc. I. K.**, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 18, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, a odpůrci: **Úřad městské části Praha 4**, se sídlem Antala Staška 80b, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně/navrhovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2025, č. j. 5 A 116/2024-122,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně, resp. navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2024, č. j. MHMP 1750039/2024/Syř, a zároveň zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 31. 5. 2018, č. j. P4/74481/18/OŽPAD/Hab.

[2] Uvedeným rozhodnutím žalovaný dílčím způsobem změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 ze dne 19. 4. 2024, č. j. P4/183892/OD/Kubk,

kterým byla stěžovatelka 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. Výše uvedeným opatřením obecné povahy odpůrce stanovil úpravu provozu na pozemních komunikacích na svém území, mj. právě v místě, kde došlo ke spáchání přestupku.

[3] Toho se stěžovatelka 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 označeném svislým dopravním značením IP 13c (Parkoviště s automatem) s dodatkovou tabulkou E 13 s textem „PO-PÁ 08-20 h NEBO S PLATNÝM PARKOVACÍM OPRÁVNĚNÍM; OBLAST 4“. Stěžovatelčino vozidlo v tomto úseku stálo, aniž byla zaplacená cena za parkování či byla stěžovatelka 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. Řízení před městským soudem

2.1. Rozsudek městského soudu ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 A 116/2024-47

[4] Proti rozhodnutí žalovaného a opatření obecné povahy odpůrce brojila stěžovatelka u městského soudu. Opatření obecné povahy ovšem neoznačila konkrétně – závažnou vadu řízení o přestupku totiž spatřovala v tom, že opatření obecné povahy stanovující úpravu provozu na pozemní komunikaci, jejíž pravidla porušila, nebylo založeno ve správním spise. Přesto však namítla nezákonnost opatření obecné povahy – fyzicky umístěné dopravní značky – pro naprostý nedostatek formy i procesu.

[5] Městský soud konstatoval, že v řízení o přestupku 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 automatem) s dodatkovou tabulkou E 13. Žalovaný sice nemohl posuzovat zákonnost opatření obecné povahy, z úřední povinnosti však musel přihlédnout k jeho nicotnosti, tím spíše musel posoudit, zda opatření obecné povahy zakládající povinnosti, jejichž porušením měl řidič stěžovatelčina vozidla spáchat přestupek, vůbec existovalo. Tak se však v posuzované věci nestalo. Městský soud tedy rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 A 116/2024-47, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Zároveň odmítl žalobu proti opatření obecné povahy odpůrce podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Proti rozsudku městského soudu brojil žalovaný kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2025, č. j. 5 As 30/2025-28, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že již jen umístění dopravní značky IP 13c s dodatkovou tabulí E 13 postačovalo k tomu, aby byl provoz na komunikaci upraven

pokračování

opatřením obecné povahy. Upozornil, že opatření obecné povahy nelze bez dalšího zaměňovat ani s jeho formálním písemným vyhotovením, ani s fyzickou dopravní značkou. Jako opatření obecné povahy je totiž nutno chápat akt úpravy provozu na pozemní komunikaci. Samotná úprava provozu učiněná fyzickou dopravní značkou je tedy v materiálním smyslu opatřením obecné povahy. Proto bylo na městském soudu, aby projednal návrh na jeho zrušení a o zákonnosti rozhodnutí o přestupku rozhodl v návaznosti na toto posouzení.

2.2. Rozsudek městského soudu ze dne 12. 11. 2025, č. j. 5 A 116/2024-122

[7] Městský soud se následně věcí zabýval znovu a nyní přezkoumávaným rozsudkem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného a podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy odpůrce.

[8] Městský soud si vyžádal správní spis odpůrce týkající se předmětného opatření obecné povahy a ověřil, že bylo vydáno zákonným způsobem. Zjistil tedy, že opatření obecné povahy stanovující úpravu na pozemní komunikaci, kterou řidič stěžovatelčina vozidla nedodržel, existuje nejen v materiální formě (v důsledku umístění fyzické dopravní značky), ale byl též dodržen zákonný proces jeho vydání.

[9] Při jednání konaném dne 12. 11. 2025 stěžovatelka vznesla námitku, že je opatření obecné povahy nezákonné, neboť v katastru nemovitostí je místo, kde došlo k přestupku, evidováno jako silnice, ale § 23 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), umožňuje odpůrci stanovit odpovídající úpravu jen na místních komunikacích. Městský soud tento návrhový bod považoval za opožděný. V tomto ohledu stěžovatelka totiž neuvedla ani zárodek návrhového bodu. Je přitom nepodstatné, z jakého důvodu návrhové body stěžovatelka nevznesla. Nic jí nebránilo, aby před podáním návrhu sama zjistila formální označení opatření obecné povahy prostřednictvím žádosti o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

[10] Stěžovatelka při jednání dále namítla, že postup žalovaného, který ačkoliv o opatření obecné povahy věděl, jeho konkrétní označení stěžovatelce tajil až do řízení před správními soudy, aby jí znemožnil bránit se před soudem, je v rozporu s obecnými zásadami zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rovněž tuto argumentaci městský soud považoval za opožděný žalobní bod.

[11] Pokud jde o zákonnost rozhodnutí žalovaného, městský soud vycházel ze závazného názoru Nejvyššího správního soudu, že žalovaný neměl povinnost pro účely řízení o přestupku existenci písemného vyhotovení opatření obecné povahy prokazovat. Postačilo, že byla prokázána existence dopravního značení a skutečnost, že vozidlo stěžovatelky stálo v místě, na které regulace dopravní značky dopadala. Skutečnost, že stěžovatelka neuhradila parkovné, byla nesporná.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a odpůrce

[12] Proti rozsudku brojí stěžovatelka kasační stížností, přičemž navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Podle jejího názoru po ní nelze spravedlivě požadovat formulaci návrhových bodů na zrušení opatření obecné povahy, jehož existenci jí správní orgány tajily. Městský soud neměl vůbec připustit takové dotváření správního spisu, neboť se má vycházet ze stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí žalovaného, jenž byl takový, že nebyla prokázána existence opatření obecné povahy (správního aktu). Pokud toto dotváření správního spisu připustil, měl dát stěžovateli procesní šanci na takové doplnění reagovat a umožnit jí doplnit návrhové body. Stěžovatelka v původním podání neuvedla žádné návrhové body vztahující se ke správnímu aktu opatření obecné povahy, pouze návrhové body ve vztahu k samotné dopravní značce. Stěžovatelka tedy nesouhlasila s tím, že návrhové body uplatněné při jednání lze v posuzované věci považovat za opožděné. Žádné ustanovení soudního řádu správního nestanoví lhůtu pro uplatnění návrhových bodů poté, co správní orgán sdělí existenci napadeného opatření obecné povahy. Podle stěžovatelky zakládá extrémní nerovnost před zákonem, pokud správní orgány mohou v průběhu správního řízení tajit existenci opatření obecné povahy a doložit ji až po vydání kasačního rozsudku, zatímco adresát státní správy musí uvést návrhové body předtím, než je vůbec známo.

[13] Stěžovatelka dále uvedla, že nerozumí tomu, proč měla vyžádat informace o napadeném opatření obecné povahy podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jde totiž o podklad, který měl být součástí správního spisu. Městský soud svým postupem odnímá z žalovaného povinnost zajistit veškeré pro rozhodnutí potřebné podklady. Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, že by napadení postupu spočívajícího v tajení opatření obecné povahy bylo novým, opožděně uplatněným žalobním bodem. Skutečnost, že správní orgány tajily existenci písemného vyhotovení opatření obecné povahy, totiž vyšla najevo až po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Popsal dosavadní průběh řízení a zdůraznil, že písemné vyhotovení opatření obecné povahy bylo doplněno pro účely soudního řízení o návrhu na jeho zrušení, nešlo o doplnění správního spisu týkajícího se stěžovatelčina přestupku. Rovněž popřel, že by předmětné písemné vyhotovení opatření obecné povahy měl dříve k dispozici.

[15] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji zdejší soud zamítl. Podle jeho názoru nebylo pro nepřipustné rozšiřování návrhových bodů nutné znát písemné vyhotovení opatření obecné povahy. Jedná se o námitku hmotněprávní povahy, v návrhu samotném však stěžovatelka vznesla čistě procesněprávní návrhový bod. Při jednání nově opožděně vznesený návrhový bod je nadto nedůvodný, neboť stěžovatelka dovozuje, že komunikace, na které ke spáchání přestupkového jednání došlo, není místní komunikací, ale silnicí, jen z katastru nemovitostí. Evidence způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí však není závazným údajem a liniové stavby ani nejsou součástí pozemku evidovaného v katastru nemovitostí.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve (NSS) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu, je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo, je zastoupena advokátem, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná – a to přesto, že již v této věci rozhodoval a podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, *„jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“*.

[17] Možnost stěžovatelky napadnout nové rozhodnutí městského soudu byla omezena citovaným ustanovením, k jehož aplikaci se vyslovil Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/37 SbNU 519, poukázal na to, že je jím zajištěno, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil.

[18] V posuzované věci je Nejvyššímu správnímu soudu předkládána k posouzení v zásadě pouze otázka včasnosti bodů návrhu a žaloby, které stěžovatelka uplatnila teprve po zrušení původního rozsudku městského soudu. V předchozím zrušujícím rozsudku se Nejvyšší správní soud k této otázce vyjádřit nemohl. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v uvedeném rozsahu, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatelka v první řadě namítá, že městský soud nesprávně posoudil jako opožděný návrhový bod její námitku, že odpůrce napadeným opatřením obecné povahy stanovil úpravu provozu na silnici, ačkoliv podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak mohl učinit pouze na místní komunikaci. Zdejší soud podotýká, že místní komunikace na rozdíl od silnice slouží převážně k místní dopravě na území obce (blíže k definici místní komunikace a silnice srov. § 5 a § 6 zákona o pozemních komunikacích) a o zařazení pozemní komunikace do jedné z kategorií rozhoduje příslušný silniční úřad (§ 3 odst. 1 téhož zákona).

[21] Nejvyšší správní soud předeseílá, že v posuzované věci se jedná o tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy; v takovém případě byl dle § 101a odst. 1 s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025) návrh oprávněn podat *„ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na [jednoroční] lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS). I v takovém případě je však navrhovatel limitován zákonnou koncentrací řízení vyplývající z § 101b odst. 3 s. ř. s., podle kterého *„[n]ávrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové*

body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.“

[22] Jednoduše řečeno, po podání návrhu obsahujícího návrhové body již navrhovatel v soudním řízení další návrhové body vznést nemůže. Jde o projev dispoziční a koncentrační zásady, v jejichž důsledku se od žalobce (navrhovatele), který vymezuje hranice soudního přezkumu, oprávněně žádá procesní zodpovědnost (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Pravidla týkající se koncentrace řízení však zajisté nelze aplikovat tak, aby bylo navrhovateli objektivně znemožněno hájit svá práva. Zásada koncentrace řízení totiž musí ustoupit tehdy, kdy by důraz na lpění na ní znamenal neakceptovatelný zásah do základních práv a svobod účastníků řízení či by byl v razantním rozporu s principy spravedlnosti a spravedlivého rozhodování. Smysl této zásady spočívá v racionalizaci a efektivnosti řízení tak, aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování soudního řízení a k dodatečnému (a někdy i účelovému) předkládání dalších tvrzení, které mohly být bez větších obtíží účastníky řízení uplatněny již dříve. Tato zásada však není ničím jiným než prostředkem ke zmíněné racionalizaci, a nikoliv samoúčelným cílem. V důsledku jejího uplatňování proto nesmí docházet ke zjevným nespravedlnostem (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, N 6/80 SbNU 65, zejm. body 21 a 29).

[23] V posuzované věci však není důvod koncentraci řízení stanovenou v § 101b odst. 3 s. ř. s. neaplikovat. Jak vyplývá ze správního spisu odpůrce, opatření obecné povahy bylo řádně vyhlášeno vyvěšením na úřední desce odpůrce, procesní pochybení při vydávání tohoto aktu shledáno nebylo. Není patrné, že by žalovaný či odpůrce jakkoliv aktivně stěžovatelce bránili se s veřejně vyhlášeným písemným vyhotovením opatření obecné povahy seznámit například neoprávněným odmítnutím žádosti o poskytnutí informace, na kterou upozorňoval městský soud. Nic naopak nenasvědčuje tomu, že by se stěžovatelka mimo rámec přestupkového řízení snažila o zjištění obsahu písemného vyhotovení opatření obecné povahy.

[24] Za rozhodné v daném případě Nejvyšší správní soud považuje především, že stěžovatelce ve skutečnosti nic nebránilo návrhový bod zformulovat již v okamžik, kdy žalobu a návrh podala, tj. předtím, než se v průběhu soudního řízení seznámila s písemným vyhotovením opatření obecné povahy, a bylo tedy možno po ní spravedlivě požadovat, aby návrhový bod formulovala již v podaném návrhu. Stěžovatelka totiž namítala rozpor opatření obecné povahy stanovující místní úpravu provozu na pozemních komunikacích s § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který se vztahuje pouze na místní komunikace, nikoliv na silnice. Podle tohoto ustanovení „[p]ro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy a) o účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, [...] c) o účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu

pokračování

na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení“.

[25] Jak již vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 3. 2024, č. j. 5 As 6/2023-53, nařízení podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, byť jde materiálně o opatření obecné povahy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08), není aktem, který upravuje pravidla provozu na pozemních komunikacích. 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 dle zákona o silničním provozu. K tomu dochází až následně postupem dle § 23 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého musí být určené místní komunikace či úseky označeny příslušnou dopravní značkou, v souvislosti s § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, který upravuje proces stanovení úpravy místní a přechodné úpravy na pozemních komunikacích opatřeními obecné povahy.

[26] V posuzované věci byla již v průběhu řízení o přestupku v prvním stupni do správního spisu založena nařízení hlavního města Prahy č. 19/2017 Sb. hl. m. Prahy, 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 nařízení Rady hl. m. Prahy č. 13/2022, kterým se uvedené nařízení měnilo. Jedná se o nařízení (materiálně opatření obecné povahy), která podle § 23 odst. 1 písm. a) a c) zákona o pozemních komunikacích stanoví místní komunikace (resp. jejich úseky), které lze užít pouze po zaplacení ceny. Právě tato nařízení se ovšem mohla v souladu s uvedeným ustanovením vztahovat pouze na místní komunikace, a nikoliv na silnice. Těmito nařízeními však nebyla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích. Ta byla stanovena v nynější věci napadeným opatřením obecné povahy odpůrce ze dne 31. 5. 2018, č. j. P4/74481/18/OŽPAD/Hab, vydaným podle § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona o silničním provozu, které bylo podkladem pro realizaci dopravního značení. Písemné vyhotovení tohoto opatření obecné povahy ve správním spise vedeno nebylo, stěžovatelka se s ním tedy seznámila teprve v průběhu řízení před městským soudem.

[27] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podmínka vztahu k místní komunikaci se váže již k nařízením podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – ta měla určit, na jaké místní komunikace (nikoliv silnice) se povinnost zaplatit sjednanou cenu v souvislosti s jejich užitím bude vztahovat. Stěžovatelkou namítaná domnělá nezákonnost opatření obecné povahy, č. j. P4/74481/18/OŽPAD/Hab, kterým byla stanovena místní úprava provozu na pozemních komunikacích, z důvodu, že se vztahuje na silnici namísto místní komunikace, tedy má původ v nařízeních, kterými se určují místní komunikace a jejich úseky ve smyslu § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. nařízení č. 19/2017 a č. 13/2022. Tato nařízení ovšem součástí spisu byla, a stěžovatelce tedy návrhový bod nic nebránilo zformulovat.

[28] Stěžovatelka v době podání návrhu (tj. předtím, než byla seznámena s opatřením obecné povahy č. j. P4/74481/18/OŽPAD/Hab v průběhu řízení před městským soudem) věděla, že jsou podmínky užití pozemní komunikace v místě spáchání přestupkového jednání řidiče stěžovatelčina vozidla upraveny podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních

komunikacích. Domnívala-li se tedy, že v daném místě neměla být místní úprava provozu na pozemních komunikacích upravena značkou IP 13c (Parkoviště s automatem) s dodatkovou tabulkou E 13 z důvodu, že nejde o místní komunikaci, ale o silnici, měla možnost tak učinit již v návrhu, a není tedy důvod k prolomení koncentrace řízení stanovené § 101b odst. 3 s. ř. s.

[29] Nejvyšší správní soud podotýká, že návrh stěžovatelky obsahoval velmi obecný návrhový bod – napadla opatření obecné povahy pro naprostý nedostatek formy i procesu, protože se domnívala, že umístění dopravní značky do terénu nepředcházelo zákonem předvídané řízení, což však bylo v řízení před městským soudem vyvráceno. V tomto ohledu mohla stěžovatelka svůj návrh rozhojňovat kdykoliv v průběhu řízení. Její argumentaci týkající se nezákonnosti místní úpravy z důvodu, že jde o silnici, a nikoliv o místní komunikaci, však za rozhojnění uvedeného návrhového bodu *prima facie* považovat nelze, neboť touto argumentací tvrzený důvod nezákonnosti spočívá zcela jinde než v nedostatcích procesu předcházejícího umístění dopravní značky. Nové návrhové body by stěžovatelka mohla teoreticky vznést, pokud by po ní nebylo možno spravedlivě požadovat, aby tak učinila již v rámci návrhu. Taková situace ovšem, jak bylo výše vysvětleno, v posuzované věci nenastala.

[30] Souhlasit nelze ani se stěžovatelčinými názory, že městský soud „dotvářel“ správní spis a nevycházel ze stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného, a že postup městského soudu založil nerovnost před zákonem. NSS upozorňuje, že předmětem řízení o přestupku není přezkum zákonnosti umístění dopravního značení, jímž stanovená pravidla přestupce porušil, a správní orgány tedy nebyly povinny do správního spisu zařadit i opatření obecné povahy, které ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona o silničním provozu stanovilo místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v místě spáchání přestupkového jednání řidiče vozidla. Jak podrobně NSS vysvětlil ve výše označeném rozsudku pod č. j. 5 As 30/2025-28, již jen přítomnost dopravní značky v terénu řidiče vozidel zavazuje, neboť úprava provozu dopravní značkou je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. Pro účely řízení o přestupku tedy postačovalo, pokud správní orgány prokázaly, že v místě, kde k přestupkovému jednání řidiče vozidla došlo, byla umístěna značka IP 13c (Parkoviště s automatem) s dodatkovou tabulkou E 13. Zajistil-li městský soud pro účely rozhodnutí o stěžovatelčině návrhu správní spis týkající se opatření obecné povahy, na jehož podkladě byla tato značka umístěna, rozhodně nejde o žádné „dotváření“ správního spisu týkajícího se stěžovatelčina přestupku.

[31] Nejde ani o porušení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. V tomto ohledu je důležité, že městský soud nevycházel ze skutečností, které by nastaly teprve po okamžiku rozhodnutí žalovaného, resp. z později účinné právní úpravy. Zjistil-li, že v době spáchání přestupku bylo opatření obecné povahy zavazující řidiče v místě jeho spáchání vydáno zákonným způsobem, pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. neporušil. Správní soudy koneckonců na základě principu plné jurisdikce, z něhož vychází mj. § 77 odst. 2 s. ř. s. upravující dokazování před správními soudy, nemusejí vycházet jen ze skutkového stavu, jak jej zjistily správní orgány, a mohou vyjít mj. i z důkazů, které vznikly později, vypovídají-li o skutkovém stavu, který tu byl již v době rozhodnutí žalovaného (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28).

pokračování

[32] Stěžovatelka dále nesouhlasí s postupem městského soudu, který jako opožděný žalobní bod označil její argumentaci, že bylo v rozporu s obecnými zásadami správního řádu, pokud žalovaný věděl o písemném vyhotovení opatření obecné povahy, ale přesto jej stěžovatelce „zatajil“ a označil ho až v řízení před správními soudy. Nejvyšší správní soud souhlasí, že se v tomto ohledu městský soud pochybení dopustil. O nově uplatněný žalobní bod se totiž nejednalo. Stěžovatelka už v žalobě (resp. návrhu) v části B brojila proti postupu žalovaného, který tvrzené opatření obecné povahy nedoložil, čímž bránil stěžovatelce v jeho napadení. V tom spatřovala stěžovatelka jasné porušení zákona, neboť šlo o postup, který jí bránil v soudní ochraně. Argumentace stěžovatelky, že se tento postup žalovaného přičítá obecným zásadám správního řádu, je tak pouze rozhojněním včas uplatněného žalobního bodu, nikoliv novým žalobním bodem uplatněným po lhůtě uvedené v § 71 odst. 2 s. ř. s.

[33] Přesto však Nejvyšší správní soud ke zrušení napadeného rozsudku nepřistoupil. Zrušení rozsudku krajského (městského) soudu v takové situaci sice bývá pravidelným následkem, to však z toho důvodu, že v důsledku mylného posouzení argumentace jako opožděného žalobního bodu zůstane tento žalobní bod nevypořádaný, čímž je rozsudek zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (k nepřezkoumatelnosti srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, č. 116/2004 Sb. NSS). Nutno však podotknout, že soud nemusí reagovat na každou dílčí námitku, vypořádá-li se s podstatou a smyslem uplatněné žalobní argumentace; tento postup tak může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o těchto námitkách uváženo (viz rozsudek NSS soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[34] V nyní posuzovaném případě jsou – vzdor pochybení městského soudu – veškeré námitky stěžovatelky (minimálně implicitně) vypořádány. Městský soud vysvětlil, že nezákonnost rozhodnutí žalovaného nemůže být způsobena tím, že správní orgán neprokazoval existenci formálního písemného vyhotovení opatření obecné povahy, neboť pro účely přestupkového řízení postačovala fotodokumentace dopravní značky. V tomto ohledu byl ostatně vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu – viz zmíněný rozsudek č. j. 5 As 30/2025-28. Dospěl-li v něm NSS k závěru, že obstarání formálního písemného vyhotovení opatření obecné povahy není v řízení o přestupku třeba, neboť pro úpravu provozu na pozemní komunikaci postačuje fyzicky umístěná dopravní značka, implicitně tím vyvrátil, že by žalovaný mohl jeho neobstaráním zatížit správní řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ačkoliv tedy městský soud v důsledku mylného posouzení argumentace stěžovatelky jako opožděného žalobního bodu výslovně neodpověděl na dílčí otázku souladu postupu žalovaného s obecnými zásadami správního řádu, z jeho rozhodnutí (zvláště pak v kontextu předchozího zrušujícího rozsudku NSS) je patrné, proč stěžovatelčin žalobní bod nemohl být důvodný.

5. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému ani odpůrci, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (výroky II. a III.).

Poučení:

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

V Brně dne 10. dubna 2026

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu