

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Ing. A. S.,** zastoupená JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem, se sídlem Aranžerská 166, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2013, č. j. 50/2013-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2017, č. j. 4 A 36/2013 – 65,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) ze dne 31. 7. 2017, č. j. 4 A 36/2013 – 65 (dále „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2013, č. j. 50/2013-160-SPR/3 (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 12. 9. 2012, č. j. MHMP 1196789/2012/Gro, kterým byla žalobkyně uznána vinnou z porušení ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ zákon o silničním

provozu“), čímž naplnila skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 téhož zákona, za což jí byla uložena pokuta 2500,- Kč. Žalovaný vyložil, že žalobkyně dne 9. 5. 2012 řídila osobní motorové vozidlo v Praze 5, po ul. Strakonická, směr jízdy do centra, přičemž v prostoru sloupu veřejného osvětlení č. 515573 jí byla naměřena rychlost jízdy 71 km/h (po odečtení odchylky měřícího zařízení), přičemž v daném úseku je svislou dopravní značkou dovolena nejvýše rychlost jízdy 50 km/h. Žalovaný podrobně popsal průběh správního řízení a uvedl, že nemá důvod pochybovat o tom, že se skutek stal a že se žalobkyně dopustila přestupku, jak vyplývá z příslušné fotodokumentace. Příslušný silniční radarový rychloměr měl v době kontroly příslušné ověření, toto ověření přitom bylo potvrzeno dalším ověřovacím listem ze dne 10. 5. 2012. Bylo doloženo, že městská policie mohla v uvedeném místě měřit, neboť s tím Policie ČR souhlasila. Žalovaný dospěl k závěru, že předmětné správní řízení bylo se žalobkyní řádně zahájeno, a to i když se jednalo o příkaz o uložení pokuty. Žalovaný rovněž souhlasil s druhem a výší uložené sankce, neboť správní orgán prvního stupně vzal v úvahu všechny okolnosti případu. Nemohl přitom věc řešit pouhou domluvou, neboť to vylučuje zákon. Věc nemohla být řešena v blokovém řízení, neboť žalobkyně s takovým postupem nesouhlasila. Ke změně místní úpravy žalovaný uvedl, že je povinností řidičů řídit se těmito dopravními značkami, přičemž zákon nezakazuje změnit v daném úseku nejvyšší dovolenou rychlost z důvodu, že řidiči jsou zvyklí jezdit v daném úseku např. 80 km/h. Není přitom nutné, aby byli řidiči na tuto změnu zvláště upozorňováni. Žalovaný přitom měl za to, že o změně nejvyšší dovolené rychlosti v daném úseku bylo rozhodnuto v souladu se zákonem. Žalobkyně přitom měla za povinnost se touto dopravní značkou řídit.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí **žalobu** k městskému soudu. Nepopírala, že přehlédla dopravní značku „B 20a Nejvyšší dovolená rychlost“, zároveň však namítala, že tato dopravní značka byla umístěna v rozporu se zákonem. Proto současně se žalobou podala návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného Magistrátem hl. m. Prahy pod č. j. MHMP-659872/2012/DOP-04/Ma, kterým došlo ke změně místní úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích. Dále uváděla, že se žalovaný nevypořádal se všemi jejími námitkami uplatněnými v řízení. Poukazovala na to, že změna místní úpravy pravidel provozu na místních komunikacích byla provedena krátce přede dnem, kdy jí byla naměřena vyšší rychlost, přičemž žalobkyně měla v daném místě zažité stávající dopravní značení dovolující jet vyšší rychlostí; tuto původní vyšší rychlost přitom žalobkyně nepřekročila. Změna dopravního značení nebyla nijak zvýrazněna, což je podle ní v rozporu se zásadou dobré správy. Dovolávala se rovněž toho, že městská policie nevykonávala na místě nějakou rozumnou dobu žádnou pozitivní preventivní činnost. Žalovaný rovněž nevyčkal na výsledek jejího podnětu k zahájení přezkumného řízení ve věci zákonnosti místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Nesouhlasila dále s tím, že se žalovaný s námitkami vypořádal tak, že ji osočil z neznalosti zákonů. Žalovaný měl podle jejího názoru více zvážit naplnění míry škodlivosti předmětného jednání a potřebnost uložení pokuty. Měla rovněž za to, že jí mohla být uložena bloková pokuta. Vyslovila názor, že pokud pouhé překročení rychlosti odůvodňuje uložení sankce bez ohledu na okolnosti případu, je taková právní úprava protiústavní. V neposlední řadě argumentovala tím, že magistrát porušil ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) zákona o přestupcích.

[4] Městský soud o žalobě poprvé rozhodl rozsudkem č. j. 4 A 36/2013 – 41 ze dne 30. 8. 2016 a žalobu jako nedůvodnou zamítl. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 232/2016 – 15, kterým byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, jelikož seznal, že městský soud se nevypořádal se všemi žalobními body, když se opomněl zabýval tím, že žalobkyně brojila proti zákonnosti dotčené dopravní značky (která změnila nejvyšší dovolenou rychlost) a že byl podán příslušný návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy.

[5] Městský soud proto věc znovu projednal. V odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že pro posouzení důvodnosti žaloby považuje za nutné zabývat se tím, zdali byl přestupek spáchán či nikoliv. V daném případě podle jeho závěru nenastaly okolnosti, z nichž by bylo zřejmé, že nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, neboť překročení rychlosti o více než 20 km/h v místě, kde je nejvyšší povolená rychlost 50 km/h, není bagatelní. Okolnosti, kterých se dovolává žalobkyně (nedávná změna omezení nejvyšší povolené rychlosti, nedostatečné upozornění na změnu dopravní značky, nepřekročení původní nejvyšší dovolené rychlosti, nedostatečná preventivní činnost příslušníků policie), nejsou relevantní; mohly by mít vliv pouze na výši uložené pokuty a při její případné moderaci, pakliže by však nebyla stanovena při spodní zákonné hranici. Soud proto uzavřel, že žalobkyně netvrdila a neprokázala, že by neporušila či neohrozila zájem společnosti svým jednáním. S ohledem na znění příslušné právní úpravy nelze rovněž hovořit o tom, že věc bylo možné projednat v blokovém řízení nebo vyřídit domluvou. Správní orgány rovněž neměly za povinnost přerušit řízení a vyčkat na případné zrušení opatření obecné povahy. Zahájení přezkumného řízení vztahujícího se k opatření obecné povahy nepředstavuje předběžnou otázku ve smyslu správního řádu, neboť samotné zahájení přezkumného řízení nepozastavuje platnost opatření obecné povahy, které je platné až do doby jeho případného zrušení. Soud v neposlední řadě nezjistil, že by bylo porušeno ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) přestupkového zákona, neboť působnost orgánů státní správy je speciálně pro danou problematiku upravena v ustanovení § 124 zákona o silničním provozu, přičemž v souladu se zákonem o hlavním městě Praze mají přenesenou působnost orgánů obcí s rozšířenou působností vykonávat orgány hl. města Prahy. Magistrát hl. města Prahy byl proto věcně příslušný k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně stran následného zrušení předmětného opatření obecné povahy, přičemž dospěl k závěru, že i tato argumentace není důvodná. Měl za to, že jeho zrušením nebyly dotčeny právní vztahy vzniklé před tímto okamžikem. Poukázal dále na to, že předmětná dopravní značka byla na daném místě dobře viditelná, přičemž účastník provozu není oprávněn na místě rozhodovat, zda je taková dopravní značka zákonná, tudíž ji měl respektovat. Přivolení možnosti řidičem na místě posoudit zákonnost opatření obecné povahy a v případě negativního výsledku jej nedodržovat by vedlo k anarchizaci silničního provozu a zvýšení jeho nebezpečnosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Uvedla, že kasační stížnost podává z důvodu nesprávného posouzení právních otázek městským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasila s tím, jakým

způsobem se městský soud vypořádal s námitkou, že v mezidobí bylo předmětné opatření obecné povahy, které stanovilo místní úpravu maximální rychlosti na pozemní komunikaci, zrušeno rozsudkem městského soudu. Měla za to, že pokud byl incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy úspěšný, mělo by to mít vliv i na výsledek předmětného soudního řízení. Právě v důsledku tohoto opatření obecné povahy byla v daném místě stanovena maximální rychlost, kterou stěžovatelka překročila; pokud by platila předchozí právní úprava, žádného přestupku by se stěžovatelka nedopustila. Zrušení opatření obecné povahy v incidenčním řízení musí mít podle stěžovatelky účinky ex tunc, a to právě a jen ve vztahu k navrhovateli. Stejným způsobem ostatně postupuje Ústavní soud v případě, kdy na základě individuální ústavní stížnosti je zrušeno ustanovení právního předpisu, které bylo použito v daném případě. Závěry městského soudu tedy popírají význam aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Za dané situace tedy stěžovatelka nemůže dosáhnout nápravy toho, že jí byla uložena pokuta na základě nezákonného opatření obecné povahy. V neposlední řadě nesouhlasila s tím, že jí nebyla přiznána náhrada nákladů řízení alespoň ve vztahu k předchozímu řízení o kasační stížnosti.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelky v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po tomto posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná.**

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zdali není na místě kasační stížnost odmítnout podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť se jedná o druhou kasační stížnost v téže věci. Dospěl však k závěru, že takto postupovat nelze, neboť současnou kasační stížností stěžovatelka napadá meritorní posouzení věci, k čemuž se Nejvyšší správní soud dosud nevyjádřil. Není proto naplněna hypotéza ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., což by odůvodnilo odmítnutí kasační stížnosti – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165.

[11] Ze soudní evidence Nejvyšší správní soud zjistil, že rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2014, č. j. 8 A 77/2013 – 64, bylo zrušeno opatření obecné povahy ze dne 30. 4. 2012, pod č. j. MHMP-659872/2012/DOP-04/Ma.

[12] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za podstatné určit, jaký vliv má zrušení opatření obecné povahy na základě incidenčního návrhu podle ustanovení § 101a věta druhá s. ř. s. na správní rozhodnutí, které bylo zároveň žalováno a jehož podkladem bylo přezkoumávané opatření obecné povahy. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 –

63, v němž konstatoval, že rozhodné je, zda bylo opatření obecné povahy zrušeno ex tunc, nebo ex nunc.

[13] Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené závěry plně dopadají na nyní projednávaný případ. Za stěžejní je tedy nutné určit, k jakému okamžiku bylo opatření obecné povahy v incidenčním řízení zrušeno. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že předmětné opatření obecné povahy upravující maximálně dovolenou rychlost v inkriminovaném místě bylo zrušeno s účinky ex nunc, byť ve zrušujícím výroku rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2014, č. j. 8 A 77/2013 – 64, nebylo uvedeno jinak – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 4 As 153/2015 – 60. Za takové procesní situace městský soud správně v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel z právního stavu, podle kterého správní orgány vyšly z opatření obecné povahy, jež v daném místě v rozhodném čase stanovovalo maximální dovolenou rychlost 50 km/h. Městský soud tedy nemohl zohlednit zrušení tohoto opatření obecné povahy, protože k němu došlo s pozdějšími právními účinky.

[14] Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s argumentací stěžovatelky, že v incidenčním řízení má zrušení opatření obecné povahy automaticky účinky ex tunc, tj. od data jeho vydání, neboť takovému závěru neodpovídá příslušná právní úprava, která stanoví, že je pravomocí soudu stanovit den, k němuž je opatření obecné povahy nebo jeho část zrušeno – srov. ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. Právní úprava tedy nepočítá s tím, že by opatření obecné povahy mělo být automaticky rušeno zpětně, jak dovozuje stěžovatelka. Naopak je nutné, aby správní soud určení data, k němuž opatření obecné povahy ruší, řádně zvážil, a to právě s ohledem na veškeré okolnosti případu a důsledky takového rozhodnutí při zvážení všech do úvahu přicházejících kolidujících právních principů. Skutečnost, že stěžovatelce svědčila legitimace k podání incidenčního návrhu ve spojení s žalobou proti individuálnímu správnímu rozhodnutí (viz. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36), rovněž neznamená, že bude negováno pravidlo obsažené v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. ohledně pravomoci a povinnosti soud určit, k jakému datu je přezkoumávané opatření obecné povahy rušeno. Není-li výslovně v rozhodnutí určeno, k jakému datu je opatření obecné povahy rušeno, potom je třeba vyjít z obecného pravidla, že účinky zrušovacího rozhodnutí soudu nastávají ex nunc.

[15] Nejvyšší správní soud se též nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatelky, že by účinky zrušení ex tunc měly být speciálně stanoveny ve vztahu k navrhovateli (případně pouze ve vztahu k rozhodnutí, na jehož základě byl podán incidenční návrh na přezkum opatření obecné povahy), kdežto ve vztahu k ostatním osobám dotčeným úpravou obsaženou v opatření obecné povahy by se jednalo o zrušení s účinky ex nunc, neboť k takovému postupu nedává výše citované ustanovení s. ř. s. správnímu soudu pravomoc. Nadto by takový postup mohl být značně komplikovaný z toho důvodu, že opatření obecné povahy neupravuje vztahy jen mezi orgánem veřejné moci a adresátem jeho působení, ale má vliv na vztahy i mezi těmito adresáty působení; přijetí argumentace stěžovatelky by tak znamenalo, že na adresáty působení takového opatření obecné povahy by byl aplikován jiný právní režim podle toho, který z těchto adresátů by dosáhl zrušujícího výroku správního soudu, a to zejm. při zpětném posuzování takového vztahu. Názorným příkladem může být situace popsaná městským soudem v odůvodnění napadeného

rozsudku, kdy řidič, který nerespektoval dopravní značení regulující úpravu přednosti, by způsobil dopravní nehodu, avšak následně by dosáhl zrušení předmětného dopravního značení s účinky ex tunc, a to pouze ve vztahu ke své osobě; za takové situace by bylo komplikované určit „viníka“ nehody, stejně jako posouzení otázky náhrady škody. Nejvyšší správní soud má za to, že takový výsledek by naprosto popřel právní jistotu a legitimní očekávání, neboť by nikdo nemohl určit, zda a jaké opatření obecné povahy se na danou situaci vztahuje.

[16] Pokud stěžovatelka odkazuje na judikaturu Ústavního soudu ve vztahu vlivu výsledku incidenčního přezkumu na samotnou ústavní stížnost, Nejvyšší správní soud uvádí, že Ústavní soud rovněž obecně ruší právní předpis s účinky ex nunc, nikoli ex tunc (srov. výklad obsažený in *Wagnerová, E., Langášek, T., Pospíšil, I., Dostál, M.,*: Zákon o Ústavním soudu: Komentář. Wolters Kluwer, výklad k § 58). Pokud ke zrušení přihlédne i ve vztahu k navrhovateli ústavní stížnosti, s níž byl spojen návrh na zrušení právního předpisu, činí tak z důvodu ochrany ústavního pořádku, Listiny základních práv a svobod a ochrany lidských práv. Nejvyšší správní soud přitom má za to, že pokud předmětné opatření nebylo zrušeno z důvodu porušení ústavního pořádku (včetně porušení Listiny základních práv a svobod či ochrany lidských práv), ale pouze pro formální pochybení v podobě nedoručení návrhu opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, nelze dovozovat, že by toto zrušení muselo mít ve vztahu ke stěžovatelce a napadenému rozhodnutí účinky ex tunc.

[17] Ohledně poslední námitky stěžovatelky stran nepřiznání náhrady nákladů řízení alespoň ve vztahu k předchozímu řízení o kasační stížnosti, v němž byla stěžovatelka úspěšná, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008 - 98, v němž dospěl k závěru, že „*...v novém rozhodnutí, kterým se řízení končí (§ 61 odst. 1 s. ř. s.), krajský (zde městský) soud rozhoduje znovu o náhradě nákladů řízení, a to komplexně. Do těchto nákladů řízení patří jak náklady vzniklé v novém řízení před krajským soudem, tak i náklady, které vznikly v původním řízení před krajským soudem a též náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti. Tyto náklady přitom tvoří jediný celek a krajský soud o jejich náhradě rozhodne jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.*“. Nejvyšší správní soud i nyní setrvává na stanovisku, že městský soud poté, co bylo jeho předchozí rozhodnutí zrušeno na základě kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem, musí znovu komplexně rozhodnout o nákladech řízení, a to na základě hledisek obsažených v ustanovení § 60 s. ř. s. Pokud městský soud vyšel z toho, že je nutné aplikovat pravidlo úspěchu věci, nelze mu ničeho vytknout. Stěžovatelka totiž byla v tomto soudním řízení při komplexním pohledu neúspěšná, čemuž odpovídá i výrok soudu o náhradě nákladů řízení.

[18] Nejvyšší správní soud vzhledem ke všemu uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti

nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 7. března 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu