



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 30. 8. 2016, č. j. 4 A 36/2013 – 42,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2016, č. j. 4 A 36/2013 – 42, **se ruší a věc se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) ze dne 30. 8. 2016, č. j. 4 A 36/2013 – 42 (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“).

Napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně, kterým se domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 12. 9. 2012, č. j. MHMP 1196789/2012/Gro, jímž byla žalobkyně uznána vinnou z porušení § 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 2.500 Kč. 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 měřicího zařízení), když v daném úseku je svislou dopravní značkou povolena 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. K námitkám žalobkyně, že si nevšimla v úseku, kde jezdí pravidelně, změny místní úpravy maximální rychlosti z 80 km/h. na 50 km/h., a že tato změna nebyla opodstatněná, žalovaný uvedl, že je povinností řidičů řídit se 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 měla za povinnost se touto dopravní značkou řídit.

Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí **žalobu** k městskému soudu. Nepopírala, že přehlédla dopravní značku „B 20a Nejvyšší dovolená rychlost“, zároveň však namítala, že tato 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 žalovaný se 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 s tím, že se žalovanými s námitkami vypořádala 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, měla za to, že taková právní úprava je protiústavní. V neposlední řadě argumentovala tím, že magistrát porušil ustanovení § 53 odst. 4 písm. b) zákona o přestupcích.

Městský soud 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

pokračování

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 postupem podle § 174 odst. 2 správního řádu, k němuž dala žalobkyně podnět. 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 k námitce žalobkyně 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 tak věcně příslušný k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu byl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

V podané kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uvedla, že kasační stížnost podává z důvodu nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem /§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“/. Městský soud vůbec nepřihlédl k žalobnímu bodu, ve kterém namítala nezákonnost opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy na pozemních komunikacích v Praze 5, 16“, vydaného Magistrátem hl. m. Prahy dne 30. 4. 2012, pod č. j. MHMP-659872/2012/DOP-04/Ma, spočívající ve vyznačení změny nejvyšší dovolené rychlosti v ulici Strakonická obousměrně v rozhodném úseku Malá Chuchle – Lahovičky dopravní značkou „B20a, nejvyšší dovolená rychlost“ 50 km/h, které představovalo právní základ pro konstatování naplnění skutkové podstaty přestupku. V žalobě přitom soud upozornila, že současně se žalobou podala návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy, a měla za to, že pokud bude tento návrh důvodný, dojde rovněž ke zrušení napadeného rozhodnutí. Toto opatření obecné povahy bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2014, č. j. 8 A 77/2013 – 64. Bylo tak věcí městského soudu, aby tuto skutečnost zohlednil při projednávání žaloby, neboť soud, který opatření obecné povahy zrušil, byl jeden a tentýž. Městský soud však ke skutečnosti, že předmětné opatření obecné povahy bylo zrušeno pro nezákonnost, ačkoliv právě na jeho základě bylo vydáno rozhodnutí žalovaného, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou z přestupku, vůbec nepřihlédl. Stěžovatelka zdůraznila, že nemohla postupovat dle ustanovení § 101d odst. 3 s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí již bylo vykonáno. Projednávání žaloba tedy byla jediným prostředkem ochrany práv stěžovatelky. Namítala rovněž, že pokud by zákonná úprava společného návrhu podle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. byla vykládána tak, že soud zruší opatření obecné povahy s účinky ex nunc, a žalobě proti navazujícímu rozhodnutí správního orgánu by tak nebylo možné vyhovět, postrádal by institut společného návrhu jakýkoli smysl.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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.

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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a že kasační stížnost **je důvodná**.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že ji podává z důvodu nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem / 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s./. K tomu dodala, že Městský soud v Praze vůbec nepřihlédl k žalobnímu bodu, ve kterém namítala nezákonnost opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy na pozemních komunikacích v Praze 5, 16“, vydaného Magistrátem hl. m. Prahy dne 30. 4. 2012, pod č. j. MHMP-659872/2012/DOP-04/Ma, a spočívajícího ve vyznačení změny nejvyšší dovolené rychlosti v ulici Strakonická obousměrně v rozhodném úseku Malá Chuchle – Lahovičky dopravní značkou „B20a, nejvyšší dovolená rychlost“ 50 km/h, které představovalo právní základ pro konstatování naplnění skutkové podstaty přestupku. V žalobě přitom soud upozornila, že současně se žalobou podala návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy, a měla za to, že pokud bude tento návrh důvodný, dojde rovněž ke zrušení napadeného rozhodnutí. Zároveň uvedla, že toto opatření obecné povahy bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2014, č. j. 8 A 77/2013 – 64.

Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že stěžovatelka v žalobě skutečně namítala, že dotčená dopravní značka (která změnila nejvyšší dovolenou rychlost) byla umístěna v rozporu se zákonem. Současně ve spojení s tímto konstatováním městský soud výslovně upozornila, že současně s touto žalobou činí návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Tento návrh je ve spisu taktéž přiložen k dané žalobě.

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

Z obsahu napadeného rozsudku plyne, že městský soud se předmětnou žalobní námitkou, na rozdíl od ostatních žalobních námitek, nijak nezabýval a tedy ani nikterak nevypověděl. Přitom je ale z textu odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že městský soud si byl vědom uváděného žalobního bodu, jakož i skutečnosti, že stěžovatelka se žalobou podala společný návrh na zrušení předmětného opatření obecné povahy, ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., neboť v písemném vyhotovení předmětného rozsudku na str. 2 odst. 2 uvedl: „Žalobkyně v úvodu žaloby uvádí, že současně s touto žalobou, byť z procesní opatrnosti, činí návrh na zrušení obecné povahy vydaného Magistrátem hl. m. Prahy pod č. j. MHMP 659872/2012/DOP-04/Ma (změna místní úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích)“.

Posláním, resp. účelem, správního soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů. Soud se přitom musí výslovně vypořádat se všemi žalobními body, které žaloba obsahuje a jež žalobce také pro danou žalobu považuje za významné. To koresponduje i povinností žalobce uvést v žalobě, vedle dalších náležitostí, žalobní body (resp. alespoň jeden žalobní bod), z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

pokračování

Odůvodnění rozsudku pak musí dát adekvátní odpověď na předmětné žalobní body obsažené v podané žalobě. Není-li tomu tak, pak je takový rozsudek nutno považovat a také označit za nepřezkoumatelný.

Tento právní názor je opakovaně potvrzován konstantní judikaturou (např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, či rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 ze dne 14. 7. 2005, dostupné na www.nssoud.cz). Dané judikatuře je společné, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na niž je postaven základ jeho žaloby.“ Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, vyslovil, že „opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů /§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s./“.

Nejvyšší správní soud nemá ani v nyní projednávané věci důvod se od právních názorů v uvedené judikatuře odchýlit, a proto shodně konstatuje, že jestliže v řízení před Městským soudem v Praze stěžovatelka uplatnila žalobní námitku (žalobní bod), jíž (jímž) se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nezabýval a tedy ji (jej) nijak nevypořádal, je nutno napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude Městský soud v Praze postupovat při přezkoumávání napadeného rozhodnutí správního orgánu ve shora naznačeném směru (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a bude tedy třeba, aby se v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal se všemi námitkami, které stěžovatelka uplatnila v řízení u městského soudu ve vztahu k napadenému rozhodnutí. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. dubna 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu