



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **L. P.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2017, čj. KUZL-2633/2017-2, sp. zn. KUSP-2633/2017/DOP/Ti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2020, čj. 62 A 104/2017-152,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Zlína (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 6. 12. 2016, čj. MMZL 130223/2016, sp. zn. MMZL-089456/2015-SS-PŘ-OOSA-2743/2015, rozhodl o tom, že se žalobce jako provozovatel vozidla dopustil správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“) tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 téhož zákona nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Nezjištěný řidič vozidla provozovaného žalobcem dne 11. 5. 2015 na ulici Březnická ve Zlíně překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci nejméně o 19 km/h. Žalobci byla za uvedený delikt uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl u Krajského soudu v Brně, který žalobu rozsudkem ze dne 21. 2. 2019, čj. 62 A 104/2017-58, zamítl, neboť ji shledal jako nedůvodnou. Nesouhlasil se žalobcem v tom, že je napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podle žalobce se správní orgány dostatečně nezabývaly tím, zda byly splněny podmínky měření rychlosti dle § 79a zákona o silničním provozu, a zároveň nedostatečně posoudily, zda byla rychlost změřena automatizovaným technickým prostředkem používaným bez obsluhy.

[3] Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek krajského soudu ke kasační stížnosti žalobce zrušil rozsudkem ze dne 28. 8. 2020, čj. 8 As 76/2019-26. Přisvědčil námitce žalobce, že ve správním spise není založen žádný podklad osvědčující oprávnění Městské policie Zlín provádět v daném úseku měření, resp. souhlas Policie ČR ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu. Tuto skutečnost žalobce v žalobě namítl, avšak krajský soud se jí nedostatečně zabýval. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku s odkazem na konstantní judikaturu rovněž uvedl, že danou vadu může krajský soud napravit v řízení o žalobě postupem podle § 77 odst. 2 s. ř. s.

[4] Krajský soud v návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu rozhodoval ve věci znovu, a to po nařízení jednání a provedení dokazování, jehož předmětem bylo právě ověření oprávnění městské policie k provádění měření na ulici Březnická ve Zlíně. Žalobu v záhlaví označeným rozsudkem opětovně zamítl, neboť z podkladů předložených žalovaným podle krajského soudu vyplynulo, že měření rychlosti bylo prováděno na základě Koordinační dohody o spolupráci při zabezpečování záležitostí veřejného pořádku uzavřené dne 13. 5. 2009 mezi Policií ČR, KŘP Jihomoravského kraje, Územním odborem vnější služby Zlín na jedné straně, a Statutárním městem Zlín na straně druhé (dále „koordinační dohoda“). Účelem této dohody mj. bylo stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Podle čl. 7 odst. 2 písm. i) této dohody spolupracuje Městská policie Zlín s Policií ČR při provádění měření rychlosti, přičemž Policie ČR dává souhlas s měřením prováděným městskou policií na úsecích obsažených v příloze č. 1 této dohody, kde je uvedeno, že rychlostních kamery budou rozmístěny i v ulici Březnická ve směru do centra. Oprávnění k provádění měření v ulici Březnická vyplývá i z pozdějšího Dodatku č. 1 (ze dne 14. 12. 2011), Dodatku č. 2 (ze dne 18. 7. 2014) a Dodatku č. 3 (ze dne 20. 12. 2017). Krajský soud se zároveň vypořádal s námitkou žalobce, že koordinační dohodu nepodepsaly k tomu oprávněné osoby. V tomto směru konstatoval, že žalobce pouze uvedl, že neví, zdali k tomu byli vedoucí Územního odboru vnější služby Zlín Policie ČR, KŘP Jihomoravského kraje, a náměstek primátorky oprávnění, či nikoliv. Toto své tvrzení nijak nedoložil a žádné důkazní návrhy neučinil. Krajský soud uvedl, že v tomto směru nemá žádné pochyby a listiny předložené žalovaným posoudil jako dostatečný důkaz o tom, že rychlost byla v daném případě měřena na místě, které ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu určila Policie ČR. Krajský soud dále vypořádal zbylé žalobní námítky shodně jako v předchozím rozsudku čj. 62 A 104/2017-58.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika

[5] Proti novému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) opět kasační stížnost. V ní namítá, že koordinační dohoda neprokazuje oprávnění městské

pokračování

policie k měření, neboť nebyla platně uzavřena. Jedná se o druh veřejnoprávní smlouvy, která je platně uzavřena jen tehdy, vyjádří-li s jejím uzavřením nadřízený správní orgán souhlas ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu. V posuzované věci však nadřízený správní orgán souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy nevyjádřil, a ta tedy nemohla vejít v účinnost. Správním orgánem v dané věci bylo příslušné krajské ředitelství policie, nikoliv Policie ČR. Pokud smlouvu uzavřela Policie ČR, uzavřela ji jako nepříslušný subjekt. Z těchto dvou důvodů (nepříslušný subjekt a neexistence souhlasu nadřízeného správního orgánu) tedy nemohla být smlouva platně uzavřena. Krajský soud tedy dovedl oprávnění Městské policie Zlín z neplatně uzavřené smlouvy, a proto je závěr o splnění podmínky podle § 79a zákona o silničním provozu nesprávný.

[6] V další kasační námitce stěžovatel uvedl, koordinační dohoda nebyla součástí správního spisu a krajský soud ji provedl jako důkaz na jednání ve věci až po zrušení původního rozsudku. Krajský soud žalovaného navedl, že je povinen smlouvu předložit, čímž porušil svou nestrannost. Žalovaný provedení smlouvy jako důkazu nenavrhoval. Stěžovatel navíc při jednání krajského soudu namítal, že koordinační dohodu podepsaly k tomu neoprávněné osoby, neboť ji mohli podepsat jen vedoucí smluvních stran, nikoliv jejich zástupci. Na straně stěžovatele postačí, pokud platnost dohody zpochybní, a pak je na žalovaném a na krajském soudu, aby takové zpochybnění prověřili. Stěžovatel nemohl před jednáním předvídat, že v jeho průběhu vyplyne, že smlouvu podepsaly neoprávněné osoby, proto mu nelze vytýkat, že s námitkou neplatnosti přišel až na jednání, zvláště pokud koordinační dohoda nebyla založena ve správním spisu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že stěžovatel jen zopakoval dříve již vypořádané námitky, čímž z řízení o kasační stížnosti nepřipustně činí další instanci soudního přezkumu. Stěžovatel v kasační stížnosti jen vyjadřuje svou nespokojenost s rozhodnutím ve věci ze strany žalovaného i krajského soudu, aniž by své námitky podpořil odpovídajícími a dosud nevypořádanými argumenty. Umístění stacionárních měřičů (*sloužících k měření rychlosti, pozn. NSS*) je přibližně 13 let stále a neměnné, není tedy důvod, aby správní orgány za těchto okolností dokládaly oprávnění k provádění měření rychlosti. Stěžovatel zpochybňuje důkazy, které žalovaný krajskému soudu předložil, a soud je následně provedl. Za této situace je však na něm, aby prokázal, že Policie ČR úsek k měření rychlosti neurčila a neschválila. Zákon o silničním provozu v § 79a nepředpokládá, že se za tímto účelem uzavírá veřejnoprávní smlouva, naopak stanoví, že obecní policie (městská policie) provádí měření rychlosti za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích na místech výhradně určených Policií ČR a v součinnosti s ní. Pokud Policie ČR včlenila určení tohoto úseku (*ulice Březnická ve Zlíně, pozn. NSS*) do určitého dokumentu, který má spíše charakter společného prohlášení se Statutárním městem Zlín, nic to na jednostrannosti určení úseku ze strany Policie ČR nemění.

[8] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného setrval na kasační stížnosti a ohradil se proti některým částem vyjádření (tato polemika se žalovaným však není pro řízení o kasační stížnosti relevantní).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost stěžovatele je v tomto řízení opakovanou kasační stížností, která je přípustná ve smyslu *a contrario* § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., (k tomu dále srov. závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval zákonností postupu krajského soudu, který po zrušení původního rozsudku Nejvyšším správním soudem provedl při jednání dne 8. 10. 2020 jako důkaz koordinační dohodu mezi Policií ČR a Statutárním městem Zlín a její pozdější dodatky (č. 1, č. 2 a č. 3). Krajský soud v tomto směru totiž podle stěžovatele porušil zásadu nestrannosti, neboť žalovaného k předložení těchto podkladů navedl. Stouto námitkou se Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit. Jak plyne z předchozího zrušujícího rozsudku ve věci čj. 8 As 76/2019-26, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že schází-li ve správním spise podklady, z nichž by plynulo oprávnění městské policie provádět v daném úseku měření rychlosti, jedná se o vadu ve věci, kterou je krajský soud oprávněn napravit postupem podle § 77 odst. 2 s. ř. s. Z tohoto ustanovení plyne, že „*v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem [...]. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.*“ V tomto ohledu byl tedy krajský soud oprávněn provést dokazování i podklady, které nebyly založeny ve správním spise žalovaného, přičemž v souladu se zákonem prováděl dokazování při ústním jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud navíc postupoval zcela v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatele, že by krajský soud žalovaného k předložení těchto podkladů „*navedl*“. Jak je zjevné z obsahu soudního spisu, žalovaný sám krajskému soudu tyto dokumenty předložil v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 76/2019-26 a v něm vyslovené závěry. Krajský soud následně pouze žalovaného upozornil na chybějící podpisy na jedné z takto předložených listin, a žalovaný následně soudu zaslal správnou (podepsanou) verzi daného dokumentu. V žádném případě se tedy nejednalo o porušení zásady nestrannosti soudu, neboť žalovaný tyto důkazní návrhy, jimiž mělo být podle závěru Nejvyššího správního soudu doplněno dokazování ve věci, předložil ze své iniciativy. Tato rovina kasační argumentace tedy není důvodná.

[12] Námitku vznesenou při jednání u krajského soudu (podle níž koordinační dohodu nepodepsaly k tomu oprávněné osoby) krajský soud v nyní napadeném rozsudku již vypořádal. Vytkl stěžovateli, že jeho námitka v tomto směru byla nekonkrétní, neboť pouze uvedl, že neví, zdali dané osoby, které koordinační dohodu podepsaly, k tomu byly oprávněné. Stěžovatel podle krajského soudu ani při jednání ve věci nepředložil žádné důkazní návrhy, z nichž by neoprávněnost těchto osob plynula. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že nemohl předvídat průběh jednání krajského soudu, během nějž mu vyplynula otázka, zdali smlouvu podepsaly k tomu oprávněné osoby. K tomu je třeba uvést, že stěžovatel mohl reagovat na jakékoliv důkazy, které krajský soud při jednání prováděl, tedy včetně koordinační dohody (což ostatně učinil). Stejně tak mohl případně

pokračování

soud požádat o přerušení (či odročení) jednání za účelem bližšího seznámení se s obsahem prováděného důkazu a možnou reakci na něj. Stěžovatel sice v kasační stížnosti k výše uvedené námitce dodal, že z jeho pozice postačuje, pokud platnost koordinační dohody (resp. oprávnění osob, které ji podepsaly) zpochybní, přičemž na krajském soudu a žalovaném je, aby takové zpochybnění vyvrátili. Je však třeba jej upozornit, že jako navrhovatel v řízení před krajským soudem i nyní před Nejvyšším správním soudem nese břemeno tvrzení i břemeno důkazní. Z koordinační dohody *prima facie* neplyne, že by ji podepsaly osoby k tomu zjevně neoprávněné, proto bylo na stěžovateli, aby podklady předložené žalovaným zpochybnil konkrétně a věrohodně, nikoliv v rovině pouhých spekulací. Nelze zároveň přehlédnout, že ani v řízení před krajským soudem, ani nyní v kasační stížnosti stěžovatel nepřednesl nic, z čeho by mohla vyplynout důvodnost jeho námitek. Stěžovatel tedy v podstatné míře pouze zopakoval námitky vznesené při jednání ve věci, které již vypořádal krajský soud. Protože Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, je stěžovatel povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadaném rozhodnutí krajského soudu, případně jeho procesní postup (viz například rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 34/2012-64, ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, či ze dne 5. 3. 2020, čj. 7 As 375/2019-33).

[13] Rovněž k otázce neplatnosti koordinační dohody je třeba stěžovatele upozornit, že měl-li v tomto směru určité pochybnosti, měl je vznést již při jednání před krajským soudem. Stěžovatel však až v kasační stížnosti uvedl, že koordinační smlouva není platná, neboť se jedná o veřejnoprávní smlouvu, se kterou musí udělit souhlas nadřízený správní orgán, k čemuž v tomto případě nedošlo. Ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. se nicméně jedná o nepřípustnou námitku, kterou stěžovatel nevznese v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohl (alespoň při jednání ve věci s ohledem na výše uvedené). Proto se Nejvyšší správní soud touto námitkou nezabýval. Krajský soud na základě dokazování (listin předložených žalovaným) dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že Policie ČR místo provádění měření určila, resp. s ním vyslovila souhlas. Stěžovatel tuto skutečnost během řízení o žalobě nijak nezpochybnil, při jednání ve věci se soustředil pouze na výše popsanou rovinu nedostatku oprávnění osob, které koordinační dohodu podepsaly. S ohledem na povahu kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku nicméně nelze připustit, aby stěžovatel ponechával doposud nevznesené námitky až do řízení před Nejvyšším správním soudem, jak je uvedeno výše. Proto zdejší soud posoudil tyto kasační námitky jako nepřípustné.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené neshledal žádnou z uplatněných kasačních námitek důvodnou, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně 13. října 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu