



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **S.K.Y., a.s.**, se sídlem Příkop 834/8, Brno, zastoupené Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2017, č. j. KUKHK-38168/DS/2017/ER, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2019, č. j. 31 A 2/2018 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2019, č. j. 31 A 2/2018 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Dvůr Králové nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“) uznal rozhodnutím ze dne 26. 9. 2017, č. j. MUDK-ODP/81114-2017/dum 3752-2017, žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustila tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 téhož zákona nezajistila, aby dne 2. 12. 2016 v 21:06 hodin v obci Choustníkovo Hradiště na silnici I/37 směr Trutnov byly při užití vozidla na pozemní komunikaci dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená uvedeným zákonem. Porušená povinnost spočívala v překročení nejvyšší dovolené rychlosti, neboť automatizovaným technickým prostředkem používaným bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích bylo prokázáno, že dosud nezjištěný

řidič vozidla RZ X jel v obci, kde byla nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h, rychlostí 61 km/h (po odečtení odchylky), čímž překročil nejvýše zde dovolenou rychlost o 11 km/h. Za to byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně blanketní odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného následně žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), ve které uplatnila řadu námitek, z nichž v souhrnu dovozovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Další námitky směřovaly proti způsobu měření rychlosti, dovozovala vady výroku rozhodnutí správních orgánů, protiústavnost přenesení odpovědnosti na provozovatele vozidla a diskriminaci řidičů na základě místa registrace vozidla. Žalobkyně mimo jiné namítala, že žalovaný při výkladu pojmu „automatizovaný technický prostředek používaný bez obsluhy“ odkazoval na stanovisko Ministerstva dopravy, které nebylo podkladem pro rozhodnutí a nebylo provedeno jako důkaz. Neměla tak možnost se s tímto podkladem seznámit a vyjádřit se k němu. Dále namítala, že žalovaný neprokázal splnění zákonné podmínky stanovené v § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, spočívající v uveřejnění informace o zřízení použitého rychloměru. Taktéž namítala, že správní orgán neprokázal, že měření rychlosti probíhalo v úseku, který by byl označen dopravními značkami začátek a konec obce a že se jednalo o zastavěné území a ani kde měření proběhlo a jaký zde platil rychlostní limit. V místě údajného měření se dle jejích slov nejednalo o typickou obec, k čemuž na podporu svých tvrzení přiložila vytištěný snímek z místa měření rychlosti pocházející z webových stránek www.mapy.cz.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Nejprve uvedl, že smyslem soudního přezkumu není dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude v případě shody odkazovat na rozhodnutí žalovaného. Konstatoval, že není jeho povinností reagovat na každou dílčí argumentaci a s ní se obsáhle zabývat. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Soud se v napadeném rozsudku vyjádřil k pojmu „automatizovaný technický prostředek používaný bez obsluhy“ ve smyslu § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu a k jeho popisu uvedenému ve stanovisku Ministerstva dopravy. S touto definicí se ztotožnil, neboť podstatu tohoto pojmu přiléhavě vystihuje. V tomto bodu považoval rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelné. K námitce ohledně měření rychlosti soud konstatoval, že z § 79a zákona o silničním provozu, ve znění zákona č. 133/2011 Sb., již není měření rychlosti ze strany obecní policie vázáno na označení úseku dopravní značkou. Ze samotné existence značek IP31 a IP31B (*pozn. soudu: myšleny dopravní značky týkající se měření rychlosti a konce měření rychlosti*) nijak nevyplývá zákonná povinnost k označení úseků, kde probíhá měření rychlosti obecní policií.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu, který lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

pokračování

[5] V ní uvedla, že krajský soud opomenul několik žalobních námitek a dále se nijak nevypořádal s navrženým důkazním návrhem, čímž došlo k porušení jejího práva na řádné odůvodnění a práva navrhopvat důkazy. Napadený rozsudek proto považuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud měl konkrétně opomenout vypořádat námitku ohledně toho, že stanovisko Ministerstva dopravy nebylo součástí spisového materiálu, stěžovatelka tak neměla možnost se s ním seznámit, vyjádřit se k němu a účastnit se jeho dokazování. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 - 58, z něhož dle jejího názoru vyplývá, že byla zkrácena na svých právech.

[6] Nevypořádaná zůstala i její námitka směřující proti tomu, že žalovaný v souladu s § 24b odst. 2 zákona o obecní policii nijak neprokázal uveřejnění informace o zřízení použitého rychloměru. Odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58, a dodala, že obsah webových stránek a úřední desky musí být důkazně podložen, což však správní orgány nerespektovaly a ve spise chybí jakýkoliv důkaz o tom, že zveřejnění skutečně proběhlo. Porušení povinnosti stanovené v § 24b odst. 2 zákona o obecní policii má za následek nepoužitelnost výsledků měření. Stěžovatelka nakonec označila za nevypořádanou i námitku, ve které upozorňovala na neodůvodněný a neprokázaný závěr, že měření proběhlo v obci, tj. v úseku ohraničeném dopravními značkami začátek a konec obce a rovněž v zastavěném území. V této souvislosti navrhovala provést jako důkaz přiložený snímek z místa provedeného měření, ze kterého jednoznačně vyplývá, že nešlo o zastavěné území. Podle stěžovatelky se jedná o opomenutý důkaz a zároveň o zásadní procesní vadu.

[7] Stěžovatelka závěrem shrnula, že tyto nevypořádané připomínky nelze označit za nedůvodné. Povinností krajského soudu bylo alespoň stručně a srozumitelně uvést, z jakých důvodů se krajský soud s těmito námitkami neztotožňuje, popř. měl žalobě vyhovět. Stěžovatelka je přesvědčena, že došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces a napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný. Dodala, že kromě tří výše uvedených námitek krajský soud nevypořádal ani její další námitky, nicméně tři výslovně uvedené považuje za nejzásadnější.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných

skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Následný meritorní přezkum rozsudku je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[12] V této souvislosti je třeba dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Na druhou stranu však nestačí pouhé konstatování, že odvolací správní orgán rozhodl správně (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 242/02), anebo pouze obecně odkázat na rozhodnutí správních orgánů a jejich odůvodnění, i když je správné, protože soud je povinen přednést svoje vlastní argumentačně podložené zhodnocení právě posuzovaného případu.

[13] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále upozorňuje, že soud nemá povinnost reagovat na takovou dílčí argumentaci, která není způsobilá nijak ovlivnit výsledek řízení. Takový přístup je vhodný především u velmi obsáhlých podání. Opačný postup by mohl vést k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti soudního řízení. Požadavky kladené na orgány veřejné moci (včetně soudů), pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem uložené úkoly.

[14] Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasační stížnosti zjistil, že se krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval žalobní námitkou, která směřovala proti tomu, že stanovisko Ministerstva dopravy nebylo součástí spisové dokumentace. Krajský soud se rovněž ani implicitně nezabýval nastíněnou otázkou, zda žalovaný dostatečně prokázal v souladu s § 24b odst. 2 zákona o obecní policii uveřejnění informace o měření rychlosti v daném úseku. V souvislosti s otázkou týkající se měření rychlosti se zabýval pouze tím, zda existuje povinnost označit měřený úsek silnice příslušnými dopravními značkami. Explicitně nevypořádal ani stěžovatelkou uplatněnou námitku ohledně toho, zda měření proběhlo v obci, tj. v úseku ohraničeném dopravními značkami začátek a konec obce a dále v zastavěném území. Pouze odkázal na oznámení o přestupku, které předala Městská policie Dvůr Králové nad Labem správnímu orgánu I. stupně a ve kterém je popsán skutkový děj. Nijak ani neodůvodnil, proč neprovedl navržený důkaz v podobě vytištěného snímku z místa provedeného měření.

[15] Ze zjištění uvedených v předchozím odstavci vyplývá, že krajský soud se s řadou uplatněných žalobních námitek nezabýval a ani neodůvodnil neprovedení navrhovaného důkazu. Krajský soud nemá v řízení o žalobě povinnost provést každý navrhovaný důkaz. Pokud jej však neprovede, musí odůvodnit, proč tak neučinil. Krajský soud proto

pokračování

pochybil, pokud neodůvodnil, proč navržený důkaz neprovedl. To se přitom netýká pouze navrženého důkazu v podobě vytištěného snímku z místa provedeného měření, ale i stěžovatelkou v kasační stížnosti výslovně nezmíněného navrženého důkazu v podobě znaleckého posudku, který měl provést znalec z oboru dopravy a kterým mělo být dle stěžovatelky zkoumáno, jaký je adekvátní rychlostní limit pro měřený úsek.

[16] Kasačnímu soudu je po prostudování správního spisu zřejmé, že stěžovatelka zaujala naprosto pasivní přístup k projednání přestupku před správními orgány. Řadu námitek a důkazů uplatnila až v žalobě adresované krajskému soudu. Nejvyšší správní soud na tomto místě však považuje za nezbytné upozornit na obecně platné závěry plynoucí z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, podle kterých *„je právem obviněného zvolit si způsob obhajoby, bez ohledu na to je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud je proto v mezích žalobních bodů povinen přezkoumat, zda správní orgány - nezávisle i na případné pasivitě obviněného v řízení o přestupku – této své povinnosti v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku dostály“*.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ačkoliv soud nemá povinnost vypořádat každou dílčí argumentaci žalobkyně, která zjevně nemůže nijak ovlivnit konečný výsledek dané věci, musí se zabývat smyslem a podstatou žalobní argumentace, čemuž krajský soud v této věci nedostál. Krajský soud se nezabýval žalobními námitkami, které v daném kontextu nelze považovat za dílčí či okrajové, ale naopak za relevantní. Konkrétně se nezabýval otázkou, zda byly splněny zákonné podmínky stanovené v § 24b odst. 2 zákona o obecní policii. Dále se nezabýval námitkou, ve které stěžovatelka zpochybňuje, zda měření proběhlo v úseku ohraničeném dopravními značkami začátek a konec obce a dále v zastavěném území. Tuto námitku taktéž nelze považovat za otázku dílčího charakteru, ba naopak vymezení a zjištění přesného místa, kde se mělo odehrát vytýkané jednání, hraje v celé věci významnou roli.

[18] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se v soudním přezkumu nelze spokojit pouze s obecným odkazem na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, ačkoliv v zásadě na namítané otázky dostatečným způsobem odpověděly. Je nutné trvat na tom, aby soud alespoň konkretizoval (nikoliv pouze vágně odkázal na jejich rozhodnutí), jakým způsobem se s danou otázkou správní orgány vypořádaly a že takovýto rozsah soud považuje za dostatečný, popř. že konkrétně vyjmenované důkazy provedené správními orgány dostatečně prokazují skutkový stav věci. Z tohoto důvodu nejsou v nynější věci použitelné ani závěry Nejvyššího správního soudu plynoucí z rozsudků ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47, na které odkazoval krajský soud, neboť nejsou na ni přílehlavé. Z citované judikatury neplyne oprávnění krajského soudu uplatnit jakousi generální klauzuli, na základě které by v případě mlčení soudu automaticky platily závěry vyřčené dříve správními orgány. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené shledává napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

[19] I přes výše uvedené však považuje za vhodné upozornit na specifika posuzovaného případu. V právním řádu obecně platí zásada zákazu zneužití práva, tj. že procesní záruky stanovené zákonem nesmí být používány v rozporu s jejich účelem. Nejvyššímu správnímu

soudu je z jeho úřední činnosti známo, že současný zástupce stěžovatelky, advokát Mgr. Václav Voříšek, respektive společnost ODVOZ VOZU s.r.o., která zastupovala stěžovatelku před správními orgány v rámci přestupkového řízení, se pravidelně dopouští abuzivních a obstrukčních taktik (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 - 49, rozsudek téhož senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017 - 31 a mnohé další). Jednou z používaných strategií je taktéž naprostá pasivita v rámci správního řízení s následným podáním velmi obsáhlé správní žaloby obsahující celou řadu různých námitek a navrhovaných důkazů, ke kterým se správní orgán neměl možnost vyjádřit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2021, č. j. 3 As 333/2019 - 39). Soud na tomto místě zdůrazňuje, že správní orgán nedisponuje „nekonečnou fantazií“ a není povinen předvídat a ve svém rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námitku obviněného z přestupku.

[20] Stěžovatelka byla v průběhu přestupkového řízení zcela pasivní, i když jí podle všeho nic nebránilo, aby své argumenty uplatnila již před správními orgány, především v jejím odvolání. Judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sice s ohledem na zákaz sebeobviňování obviněným z přestupku umožňuje, aby uplatnili své námitky až v řízení před soudem, stále je však nutné mít na paměti, že správní soudy jsou soudy přezkumnými a jejich primárním úkolem je posuzovat zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Jestliže tedy stěžovatelka uplatní rozsáhlé námitky až v soudním řízení, přičemž cíleně obstruuje správní řízení odvolací, může se jednat o zneužití práva a není zásadním pochybením soudu, pokud takové námitky vypořádá stručně, či jen odkazem na příslušné pasáže správních rozhodnutí. V tom musí stěžovatelka nést riziko své procesní taktiky. Aplikací zásady zákazu zneužití práva by se ale musel zabývat již krajský soud v napadeném rozsudku, přičemž by bylo potřeba konkrétně zdůvodnit, proč se v nyní posuzované věci o zneužití práva jedná.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu v souladu s § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení se přezkoumatelně vypořádá s uplatněnými námitkami stěžovatelky, které lze vnímat jako stěžejní a podstatné, a s navrženými důkazy.

[22] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. března 2022

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu