



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Krupíčkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Petra Šuránka v právní věci žalobce: **Share CAR!, z. s.**, se sídlem Příbramská 67, Verneřice, zastoupený Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Husovo náměstí 139, Ledec nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2025, č. j. 50 A 17/2024 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2025, č. j. 50 A 17/2024 - 34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Lysá nad Labem uznal žalobce rozhodnutím ze dne 12. 12. 2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) vinným z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť jako provozovatel motorového vozidla registrační značky 4C63810 nezajistil, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu. Konkrétně blíže nezjištěný řidič jel s vozidlem provozovaným žalobcem dne 24. 9. 2022 v 11:34 hodin na pozemní komunikaci v obci Starý Vestec rychlostí 59 km/h (po odečtu tolerance), ačkoliv nejvyšší povolená rychlost v daném úseku

činila 50 km/h. Žalobci za daný přestupek uložil pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost úhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 7. 2024 zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) dne 2. 10. 2024 žalobu, ve které zejména namítal nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Vytýkal žalovanému, že se nevypořádal s námitkami, že Policie České republiky nevyslovila souhlas s měřením (v dotčeném místě) a že jsou ve spise založeny dvě fotografie zachycující vjezd vozidla do měřeného úseku, avšak každá z nich je opatřená jiným časem, přičemž žalovaný neobjasnil, proč počítal průměrnou rychlost vozidla jen podle jedné z nich.

[3] Dne 15. 11. 2024 (po podání žaloby) žalovaný vydal s odkazem na § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, usnesení, kterým doplnil písemné vyhotovení odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak, že přidal jeden odstavec odůvodnění. V něm reagoval právě na odvolací námitky, které žalobce označil v žalobě jako opomenuté (dále též „usnesení z 15. 11. 2024“). Žalovaný uvedl, že žalobci omylem zaslal pracovní verzi rozhodnutí o odvolání.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že usnesení z 15. 11. 2024 nelze s ohledem na jeho obsah (nové skutkové závěry) a kontext vydání (fakticky reakce na žalobu) považovat za opravné ve smyslu § 70 správního řádu. Jedná se o paakt, protože k němu krajský soud v rámci přezkumu rozhodnutí žalovaného nepřihlédl. Přisvědčil proto žalobci, že v rozhodnutí žalovaného nejsou výslovně vypořádány označené odvolací námitky. Podle krajského soudu se však nejedná o vadu, která by znemožňovala jeho přezkum. Co se týče chybějícího souhlasu policie s měřením, poukázal krajský soud na to, že je zažurnalizován na č. l. 7 spisu Městského úřadu Lysá Nad Labem, nalézá se tedy ve správním spise od počátku. Neobstojí tak tvrzení žalobce, že zákonná podmínka měření nebyla splněna. Žalobce toto tvrzení vyslovil, aniž by se seznámil s obsahem spisu v řízení před správními orgány. Nevyužil ani možnosti s obsahem správního spisu polemizovat při jednání před soudem, k němuž se nedostavil. Jeho námitka proto spíše působí jako snaha o samoučelné využití procesních nástrojů bez skutečného zájmu hájit vlastní veřejná subjektivní práva. Za dané situace by zrušení rozhodnutí žalovaného jen proto, že se výslovně nezmiňuje o objektivně existujícím souhlasu, představovalo přepjatý formalismus. K námitce týkající se různých časových údajů na dvou fotografiích krajský soud uvedl, že inkriminovaný časový rozdíl zahrnuje toliko 10 vteřin. Výrok o vině je přitom z hlediska času spáchání přestupku specifikován pouze datem, hodinou a minutou, tedy bez vteřinového upřesnění. Taková specifikace je zcela dostačující a není zřejmé, v čem by měl být desetivteřinový rozdíl natolik zásadní, aby mohl ovlivnit samotný průběh měření rychlosti, natož přímo jeho výsledek. Taktéž není zřejmé, jak žalobce dospěl k tomu, že byla použita pro něj nejméně výhodná fotografie. Zrušit napadené rozhodnutí jen proto, že se ve něm nenachází výslovná zmínka o rozdílnosti fotografií z měřícího zařízení, by bylo podle krajského soudu opět přepjatým formalismem. Nelze si totiž představit, že by žalovaný při řádném vypořádání příslušné odvolací námitky mohl dospět k nějakému jinému závěru, než že jediný skutečný rozdíl v čase se týká údaje o vteřinách, který je však z hlediska spáchání posuzovaného přestupku nepodstatným údajem.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobce

pokračování

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Krajský soud podle něj dospěl k nesprávnému závěru, že nevypořádání odvolacích námitek nezaložilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí o odvolání. Má za to, že taková vada způsobí nepřezkoumatelnost vždy. K tomu poukázal zejména na judikaturu vztahující se k zákazu dotvářet rozhodnutí žalovaného v řízení před soudem. Dodal, že korektivem pro bezdůvodné rušení rozhodnutí je možnost nevypořádat všechny dílčí námítky výslovně (postačí, jsou-li vypořádány implicitně). O takový případ se však v projednávané věci nejednalo. Soud k vyvrácení (odvolacích) námitek musel doplnit dokazování a stavěl k nim vlastní úvahy. Úlohou správních soudů však není vypořádat námítky za správní orgány, ale přezkoumat, zda je vypořádaly správně. Zákon nepředpokládá zkoumání, zda vada nepřezkoumatelnosti *mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Posouzení krajského soudu je navíc podle stěžovatele nesprávné. Souhlas policie nebyl uveden v prvostupňovém rozhodnutí jako jeden z podkladů, na jehož základě bylo rozhodováno. I kdyby pak byl ve správním spise založen, hodnocení tohoto důkazu mělo být součástí správních rozhodnutí. Krajský soud rovněž doplnil dokazování s odkazem na nepřiléhavou judikaturu. Zcela nesprávná je podle stěžovatele také argumentace soudu ke dvěma fotografiím zaznamenávajícím počátek měření. Každá z nich byla pořízena v jiný čas, avšak z hlediska principu fungování rychloměru je třeba postavit najisto, v jaký konkrétní čas vozidlo do měřeného úseku vjelo. Právě čas vjezdu je relevantní pro výpočet průměrné rychlosti v měřeném úseku. Krajský soud v této souvislosti vypořádal zcela jinou právní otázku, do níž žalobní námitka nesměřovala. Pro výše uvedené navrhl stěžovatel zrušit rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že krajský soud jeho rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným. Ačkoliv konstatoval jeho vadu spočívající v absenci výslovné reakce na sporné námítky, posoudil skutková zjištění žalovaného z hlediska přezkoumatelnosti rozhodnutí jako dostačující. Krajský soud ani neprovedl dokazování souhlasem policie namísto žalovaného. Pouze v této souvislosti konstatoval obsah spisu. Žalovaný dále poukázal na to, že provedl důkaz fotografiemi vozidla pouze k vyvrácení pochybností o tom, zda stěžovatel do měřeného úseku v daný moment vjel. Podstatná pro prokázání přestupku stěžovatele je však pouze fotografie z výjezdu z měřeného úseku, která obsahuje veškeré informace vztahující se k záznamu přestupku, která je podkladem a součástí oznámení přestupku. Proto navrhl zamítnout kasační stížnost.

[7] Stěžovatel zaslal k vyjádření žalovaného repliku. V ní akcentoval, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť z něj neplyne, zda byl souhlas policie s měřením proveden jako důkaz, a to ani k výslovné odvolací námitce stěžovatele. Krajský soud sám musel namísto přezkumu provést kompletní úvahu k dané podmínce, včetně dokazování. Žalovaný v tomto ohledu žádná skutková zjištění nečinil, krajský soud tak nemohl dospět k závěru o jejich dostatečnosti. Nejednalo se o situaci, kdy by žalovaný vypořádal smysl odvolacích námitek a pouze opomenul reagovat na některá dílčí tvrzení, či je vypořádal implicitně. Krajský soud proto pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného nezrušil a věc mu nevrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Stěžovatel podal kasační stížnost proti rozsudku ve věci, v níž rozhodoval specializovaný samosoudce. Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a zda je ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. přijatelná. Přesahem vlastních zájmů stěžovatele je podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, rozpoznatelný dopad řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu. Tak tomu bude v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále bude kasační stížnost přijatelná rovněž v případech zásadního pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do stěžovatelova hmotněprávního postavení.

[9] V souzené věci stěžovatel vznesl námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, přičemž v kasační stížnosti dovozuje, že krajský soud postupoval v rozporu se zákonem právě při vypořádání této otázky. Stěžovatel nadto krajskému soudu vytýká, že poslední žalobní námitku *de facto* nevypořádal (jeho argumentace směřovala do otázek, které stěžovatel v žalobě nevznesl). Podle stěžovatele se tak krajský soud dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do jeho hmotněprávního postavení. Nejvyšší správní soud shledal z tohoto důvodu kasační stížnost přijatelnou.

[10] Kasační stížnost je i důvodná.

[11] Stěžovatel předně nesouhlasí s tím, jak krajský soud přistoupil k vypořádání jeho námítky týkající se absence souhlasu policie s měřením v dotčeném místě. Namítá konkrétně, že krajský soud měl toliko konstatovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a zrušit je, nikoliv provádět dokazování v soudním řízení a na základě jeho výsledku posoudit danou námitku věcně.

[12] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.* Podle § 77 odst. 2 s. ř. s. *v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. 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.*

[13] Citovaný § 77 odst. 2 s. ř. s. zakládá soudu pravomoc dalšími provedenými a hodnocenými důkazy zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. K požadavku plné jurisdikce uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, č. 1275/2007 Sb. NSS, že „soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficiency, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci.“

pokračování

[14] Stěžovateli lze přisvědčit, že cílem soudního přezkumu není nahrazovat činnost správního orgánu. Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře uznal, že problematika zjišťování skutkového stavu je dobrým příkladem určité tenze mezi oběma přístupy (plné jurisdikce a nenahrazování činnosti správního orgánu), kde nutně dochází k určitému vyvažování obou těchto působících principů (např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS). Stále však platí, že východiskem pro úvahy o tom, zda krajský (městský) soud provede určité posouzení skutkového stavu sám, nebo tak uloží správnímu orgánu v novém řízení, je zásadně povaha zjišťované skutečnosti (pokud např. je výsledkem správního uvážení, je principiálně vyloučeno, aby takovou úvahu provedl soud), a rovněž dostatek relevantních podkladů ve spisech pro zjištění skutkového stavu, z něhož správní orgán vycházel při vydání rozhodnutí, jehož zákonnost soud přezkoumává (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 161/2016 - 21). Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstranění by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží soud tuto povinnost správnímu orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2022, č. j. 10 As 516/2021 - 56, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS).

[15] V souzené věci krajský soud vycházel z obsahu správního spisu, kterým se nedokazuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). V dané věci nařídil jednání (za účelem vyjasnění této otázky), ke kterému se stěžovatel nedostavil. Jedná se přitom o řízení o přestupku, v němž platí princip plné apelace (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Soud je tak první instancí, která posuzuje věc nestranně a nezávisle, přičemž mezi jinými ověřuje (a za tímto účelem může i v mezích stanovených § 77 odst. 2 s. ř. s. provést dokazování) dostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány (zákonnost rozhodnutí žalovaného). Takto postupoval krajský soud i v nyní projednávané věci.

[16] Stěžovatel v žalobě tvrdil, že nebyla prokázána existence souhlasu policie s měřením, neboť se ve správním spise nenachází, což žalovaný k odvolací námitce zcela pominul. Na podkladě této prosté žalobní námítky soud nařídil jednání a danou skutečnost (založení souhlasu policie s měřením ve správním spise – jedná se o přílohu informace Městské policie Lysá nad Labem na č. l. 7, na niž odkazuje již prvostupňové rozhodnutí) ověřil s možností účastníků řízení na toto zjištění přímo reagovat. Kasační soud v tomto jednání krajského soudu ničeho závadného neshledává, přičemž se ani zdaleka nejedná o nahrazování činnosti správního orgánu. Krajský soud postupoval zákonně, když zkoumal relevanci vzneseného žalobního bodu pro výsledek správního řízení, namísto formálního zrušení rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud totiž konstantně judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudky ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59, či zejména ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005 - 65, a ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 - 101). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 Afs 98/2018 - 27, „je povinností soudu zabývat se otázkou, zda a jak mohla namítaná vada řízení konkrétně ovlivnit rozhodnutí žalovaného. Nepostačí obecný odkaz na skutečnost, že vyjádření žalobce není zjevně zcela

mimo předmět řízení, proto mohou informace v něm obsažené mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ačkoliv není úkolem soudu za žalovaného v rozsudku dotvářet důvody jeho rozhodnutí, může posoudit, zda vyjádření obsahuje skutečnosti, které jsou způsobilé narušit odůvodnění, na kterém stojí rozhodnutí žalovaného.“ Krajský soud tak ověřil, že v souzené věci postrádalo nevypořádání námitky směřující do absence určitého podkladu pro skutkové závěry učiněné správními orgány dostatečnou relevanci z hlediska možné změny výroku rozhodnutí žalovaného.

[17] V další kasační námitce stěžovatel krajskému soudu fakticky vytýká, že neporozuměl jeho žalobní námitce, pročez na ni reagoval mimoběžnou argumentací. Nezbyvá než tomu přisvědčit. Krajský soud totiž nevypořádal žalobní námitku, že se ve spise nacházejí dvě fotografie zachycující vjezd vozidla do měřeného úseku, na kterých je uveden odlišný časový údaj (11:34:28.190 vs. 11:34:28.314). Krajský soud však neobjasnil namítanou nesrovnalost v časech vjezdu vozidla do měřeného úseku a její relevanci pro skutkové závěry žalovaného a zákonnost jeho rozhodnutí. Namísto toho podal ucelený výklad o vteřinovém údaji v rámci popisu skutku, přičemž dle všeho vycházel z porovnání časových okamžiků na vjezdu (č. l. 2 spisu žalovaného) a výjezdu (č. l. 2 spisu Městského úřadu Lysá nad Labem) vozidla z měřeného úseku (ten se liší právě o 10 vteřin). Nejvyšší správní soud přitom není oprávněn jako první v řízení danou námitku týkající se podkladů založených ve spise (a jejich hodnocení) vypořádat. V rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného k této námitce (a obecně otázce) není nic blíže uvedeno, kasačnímu soudu proto nezbylo než rozsudek krajského soudu pro tuto vadu, spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (jeho nepřezkoumatelnosti), zrušit. Pokud totiž stanovení rychlosti vozidla bylo založeno na poměření ujeté vzdálenosti v měřeném úseku s časem jízdy (stanoveným odečtením okamžiku výjezdu z měřeného úseku od okamžiku vjezdu do něj), eventuální (namítaná) záměna fotografií s lišícím se údajem o okamžiku vjezdu do měřeného úseku by logicky vedla ke stanovení odlišné (a třeba i nižší) rychlosti vozidla. Nejvyšší správní soud tedy v tomto případě nemohl uzavřít, že pochybení krajského soudu při vypořádání tohoto žalobního bodu nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. V dalším řízení tedy krajský soud posoudí i relevanci vznesené otázky pro zákonnost rozhodnutí žalovaného, stejně jako to učinil ve vztahu k námitce absence souhlasu policie s měřením.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu z hlediska zákona neobstojí, Nejvyšší správní soud jej podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud bude v rámci dalšího projednání věci vycházet z právního názoru vysloveného v tomto rozsudku. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Krajský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 18. června 2025

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu