

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **L. V.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2015, čj. KUJI 74620/2015, sp. zn. OOSČ 972/2015 OOSC/333/PM, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, čj. 41 A 2/2016-27,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, čj. 41 A 2/2016-27, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Jihlavy uznal rozhodnutím ze dne 7. 10. 2015 žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), kterého se dopustil tím, že dne 1. 7. 2015 překročil nejvyšší povolenou rychlost o 15 km/h na ulici Pávovská u domu č. 17 v Jihlavě; silničním rychloměrem mu v úseku s nejvyšší povolenou rychlostí 50 km/h byla naměřena rychlost 68 km/h, po odečtu odchylky 65 km/h. Za toto porušení uložil magistrát žalobci pokutu ve výši 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Žalovaný zamítl žalobcovo blanketní odvolání a rozhodnutí magistrátu potvrdil dne 11. 11. 2015 rozhodnutím uvedeným v záhlaví.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které krajský soud vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ve správním spise se totiž

nenacházel důkaz o tom, že strážníci městské policie měřili rychlost v místech určených Policí ČR, ani o tom, že měření probíhalo v místech, kde byla stanovena nejvyšší rychlost 50 km/h. Nevyjasněna zůstala také skutečnost, zda strážník, který měření prováděl, dodržel při měření postup podle návodu k obsluze měřicího zařízení. Ve správním spise totiž chybí potvrzení o tom, že by uvedený strážník absolvoval školení potřebné ke správné obsluze zařízení. Správní orgány tak nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, ve které namítá, že žalobce byl po celou dobu správního řízení zcela pasivní – zejména nedoplnil blanketní odvolání proti rozhodnutí magistrátu. Proto se žalovaný nemohl vypořádat s žádnými odvolacími námitkami a soulad napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu podle § 89 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele nemůže jít k jeho tíži, pokud „nedomyslel“ odvolací námitky za žalobce a nevyjádřil se ke způsobu a náležitostem měření v daném místě a čase. Stěžovateli jsou z úřední činnosti známa místa, na kterých je městská policie Jihlavy podle § 79a zákona o silničním provozu oprávněna měřit rychlost, stejně jako je mu z úřední činnosti známo, že strážníci, kteří měření provádí, jsou k této činnosti náležitě proškoleni. Součástí správního spisu proto není opatření Policie ČR podle § 79a zákona o silničním provozu ani doklady o proškolení strážníků, kteří měření prováděli. Tyto dokumenty by byly do spisu založeny, pokud by tímto směrem mířila odvolací námitka. To se však nestalo, proto nebylo nutné tyto dokumenty do správního spisu zakládat.

[4] Stěžovateli je z úřední činnosti také známo, jakým způsobem je v Jihlavě v ulici Pávovské stanovena nejvyšší povolená rychlost. O místě spáchání přestupku – tedy ani o místě měření – není ani podle soudu pochybnosti. Pokud jej žalobce v průběhu správního řízení nezpochybnil, nebyl důvod se k této otázce výslovně vyjadřovat a blíže ji zkoumat. Krajský soud měl sám provést dokazování, aby se mohl vypořádat s žalobními námitkami. Stěžovatel k tomu odkázal na jiná řízení, ve kterých krajský soud postupoval tak, že si od stěžovatele vyžádal opatření policie podle § 79a zákona o silničním provozu a doklad o proškolení strážníka, provedl jimi důkaz a žalobu poté zamítl. Pokud by krajský soud takto postupoval i v tomto případě, potvrdilo by se, že městská policie měřila v místě, kde k tomu byla oprávněna, a že strážník, který měření prováděl, byl k tomu náležitě proškolen. Stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil osvědčení o proškolení strážníka, který prováděl měření, a opatření policie, kterým se podle § 79a zákona o silničním provozu určují úseky pro měření rychlosti jízdy vozidel v městě Jihlavě. Navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud se sám může rozhodnout, zda doplní dokazování, či zda zruší rozhodnutí správního orgánu a uloží povinnost doplnit dokazování jemu. Stěžovatel však nenavrhoval doplnění dokazování před krajským soudem a příslušné důkazy doplnil až s podáním kasační stížnosti. Žalobce s nimi do této doby nebyl seznámen, navrhl proto, aby k nim NSS nepřihlížel. Dále žalobce uvedl, že pasivita obviněného ve správním řízení nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit řádně skutkový stav. Žalobce považuje za absurdní tvrzení, podle nějž je

pokračování

stěžovateli z úřední činnosti známo, jakým způsobem je v měřeném úseku upravena nejvyšší povolená rychlost. Skutečnosti, které jsou správnímu orgánu známy z úřední činnosti, musí být zřejmé z jeho rozhodnutí, neboť rozhodnutí musí být srozumitelné pro každého, nejen pro rozhodující správní orgán. Pokud správní orgán v rozhodnutí neuvedl, které skutečnosti mu jsou známy z úřední činnosti, nelze k nim přihlížet, neboť se s nimi žalobce neseznámil. Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Mezi stěžovatelem a žalobcem je spor o to, zda se správním orgánům podařilo v řízení o přestupku dostatečně objasnit, že žalobce překročil nejvyšší povolenou rychlost na území obce. Žalobce se zjištěními správních orgánů ve správním řízení nijak nepolemizoval, k ústnímu jednání se bez omluvy nedostavil, odvolání podal blanketní a nedoplnil je. Svá obsáhlá tvrzení, kterými se snažil zpochybnit zjištěný skutkový stav, uplatnil až v žalobě. Krajský soud na základě obsahu správního spisu shledal, že zde pochybnosti o skutkovém stavu byly a že se s nimi správní orgány měly vypořádat. Stěžovatel naopak nyní v kasační stížnosti vyložil, proč pro žádné takové pochybnosti nebyl prostor.

[8] NSS musí nejprve konstatovat, že v usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, označil za procesně přípustné, aby účastník zpochybnil až v rámci soudního řízení skutkové okolnosti, které mohly a měly být vyjasněny již ve správním řízení. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, tedy automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou bez dalšího nepřípustné. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Tyto závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.

[9] Z usnesení rozšířeného senátu plyne dále i to, že při přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud také povinen zjišťovat, zda správní orgány (bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku) dostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů sám odstranil pochybnosti o skutkovém stavu (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním nových tvrzení s důkazy již provedenými ve správním řízení, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňováním by soud nahrazoval činnost správních orgánů, uloží soud tuto povinnost správnímu orgánu.

[10] Krajský soud má tedy nejprve usilovat o to, aby pochybnosti o skutkovém stavu odstranil sám. Teprve v situaci, kdy by musel provádět rozsáhlé dokazování, kterým by v podstatě nahrazoval činnost správních orgánů, je namístě, aby rozhodnutí žalovaného správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ačkoli ke každé věci přistupují soudy individuálně, v zásadě by se měly držet právě uvedeného pravidla. Nelze proto zcela souhlasit se žalobcovým tvrzením, podle nějž se krajský soud může libovolně rozhodnout, zda doplní dokazování sám, nebo to uloží správnímu orgánu v rušícím rozsudku.

[11] NSS upozorňuje na to, že stěžovatel mohl jistě uplatnit argumenty a dokumenty, které byly součástí kasační stížnosti, již ve vyjádření k žalobě; místo toho se však před krajským soudem omezil pouze na obecné sdělení, že žádný ze žalobních bodů nepokládá za důvodný. Jelikož ani krajský soud nevyvinul vlastní iniciativu, aby si obstaral chybějící listiny, staly se namítané nedostatky nakonec i předmětem kasačního řízení. V této věci spočívaly podle žalobce nedostatky v chybějící informaci o úpravě rychlosti v místě měření, o proškolení strážníka a o skutečnosti, zda městská policie může provádět měření v daném místě.

[12] Na základě vysvětlení uvedeného v kasační stížnosti (tj. že výše uvedené skutečnosti jsou stěžovateli i magistrátu známy z úřední činnosti) však NSS považuje za přirozené, že správním orgánům (které jsou obeznámeny se situací v městě Jihlavě) nevyvstaly během správního řízení žádné pochybnosti o tom, zda strážníci městské policie měří rychlost v úseku podle dohody s Policií ČR, zda strážník, který měření prováděl, byl k měření řádně proškolen a zda postupoval v souladu s návodem k obsluze radaru. Za této situace nebylo potřebné, aby se blíže zabývaly pochybnostmi, které může mít o těchto skutečnostech jiná osoba (zejména osoba obviněného z přestupku) a které ani ve správním řízení nikdo nevyjádřil.

[13] Pokud takové pochybnosti vznikly krajskému soudu v důsledku tvrzení obsažených v žalobě, bylo především na něm, aby ji cestou dokazování odstranil, nikoli aby až v rozsudku označil stav, z nějž vycházely správní orgány, za nedostatečně zjištěný a napadené rozhodnutí bez dalšího zrušil. Své výhrady ke skutkovému podkladu napadeného rozhodnutí měl vyjevit již v průběhu řízení (i mimo jednání), a umožnit tak žalovanému, aby doložil chybějící listiny (zde: dohoda mezi Policí ČR a městskou policí Jihlavy o úsecích měření rychlosti; osvědčení o proškolení strážníka), a zhojil tak nedostatky vytýkané žalobou. Vzhledem k tomu, že v tomto případě nešlo o rozsáhlé odstraňování nedostatků, nebylo namístě, aby soud správní rozhodnutí rovnou zrušil. Pokud tak učinil, dopustil se vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [tedy nikoli nesprávného posouzení právní otázky podle písm. a), jak uváděl stěžovatel].

[14] Ostatně stejným způsobem postupoval krajský soud o dva měsíce později ve věci 41 A 3/2016, v níž obviněný z přestupku uplatnil stejný procesní postup za obdobného skutkového stavu. Soud tam vycházel ze stejné sady důkazů, které byly obsahem správního spisu a které se týkaly shodného místa měření (ulice Pávovská v Jihlavě, v blízkosti domu č. p. 17, ve směru jízdy do centra města). Následně si vyžádal od žalovaného stejné dokumenty, které ve správním spisu postrádal v této věci. Zcela opačně se pak krajský soud vyjádřil také ohledně zdůvodnění výše uložené sankce – v nyní posuzované věci považoval soud za nesrozumitelnou přitěžující okolnost formulovanou slovy *„přestupek se*

pokračování

stal v dopoledních hodinách na frekventované ulici“, kdežto ve věci 41 A 3/2016 posoudil stejné zdůvodnění jako dostačující, neboť „*skutečnost, že se jedná o frekventovanou ulici, musí být správnímu orgánu I. stupně známa*“. V takto zásadně podobných věcech však měl krajský soud postupovat jednotně.

[15] Na závěr považuje NSS za vhodné poukázat na žalobcovu námitku, že měření nebylo průkazné, neboť na fotografii z průběhu měření zasahuje záměrný kříž částečně mimo jeho (měřené) vozidlo. Ačkoliv krajský soud zrušil obě rozhodnutí správních orgánů z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu, vyjádřil se i k ostatním žalobcovým námitkám (které shledal vesměs nedůvodnými), kromě námitky zmíněné v předchozí větě. Ta se však zásadně týká závěru o tom, zda byl ve věci dostatečně zjištěn skutkový stav. Není tak zcela jasné, zda krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů pouze kvůli chybějícím dokumentům ve správním spisu, nebo zda měl pochybnosti také ohledně průkaznosti fotografií v záznamu o měření. V dalším řízení je proto třeba, aby krajský soud vypořádal i tuto námitku, kterou se dosud nezabýval (opět na rozdíl od věci 41 A 3/2016).

[16] Konečně zcela na okraj se NSS přimlouvá za to, aby krajský soud zvážil, v jakém rozsahu je třeba přebírat do odůvodnění rozsudku obsah žaloby a obsah napadených rozhodnutí vydaných v prvním a druhém stupni. Správní soud není soudem nalézacím, a jeho úkolem tedy není podrobně a v úplnosti opakovat v rozsudku veškerá dosavadní skutková zjištění ani veškerou argumentaci účastníků. (Ostatně i nalézacím soudům v civilním řízení zákon zakazuje „*opisovat ze spisu skutkové přednesy účastníků a provedené důkazy*“, viz § 157 odst. 2 občanského soudního řádu.)

[17] V zásadě platí, že rekapitulační část rozsudku by neměla být delší než část argumentační, protože podrobná rekapitulace má smysl jen tam, kde jí odpovídá stejně podrobná argumentace. V této věci však krajský soud věnoval obsahu žaloby jedenáct stran rozsudku a další čtyři strany pak obsahu správních rozhodnutí obou stupňů (zde doslova zopakoval i úplné údaje o číslech jednacích, výrobních číslech, registračních značkách, zeměpisných souřadnicích apod.); vlastní argumentace soudu pak má necelé tři strany. Z rozsahu argumentace je tedy patrné, že rekapitulace ani zdaleka nemusela být tak dlouhá. Soud by v rekapitulační části neměl jen mechanicky opisovat to, co již napsali jiní, ale měl by v této části rozsudku usilovat o to, aby stručně a výstižně shrnul jen to nejdůležitější, s čím pak bude dále pracovat. NSS je přesvědčen, že rekapitulační část nemá být jen povinnou a nezáživnou pasáží, kterou nikdo nečte: naopak dobrá rekapitulace vyžaduje myšlenkové úsilí soudu, který zde odděluje podstatné od nepodstatného, a sám pro sebe i pro čtenáře tak ujasňuje předmět řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] NSS napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení bude krajský soud vázán právním názorem NSS. Jeho úlohou bude, aby sám odstranil pochybnosti, které má o skutkovém stavu.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. července 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu