

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. S.,** zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2017, č. j. 33 A 19/2016 - 25,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2017, č. j. 33 A 19/2016 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 11. 2015, č. j. MMJ/OD/19834/2015-5, shledal Magistrát města Jihlavy (dále jen „magistrát“) žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu uložil pokutu 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 31. 8. 2015 v 10:08 překročil jako řidič motorového vozidla jedoucího po silnici č. II/639 ve směru jízdy Batelov – Kostelec nejvyšší povolenou rychlost v obci Dolní Cerekev o 19 km/hod. Policejní hlídka mu totiž naměřila rychlost 72 km/hod, takže po odečtu možné odchylky měřicího přístroje byla stanovena nejnižší možná naměřená rychlost vozidla 69 km/hod. Žalobce tak porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Ústní jednání ve věci proběhlo v nepřítomnosti žalobce, který byl řádně a v dostatečném předstihu předvolán, ale bez omluvy se nedostavil.

[2] Proti rozhodnutí magistrátu podal žalobce včasné blanketní odvolání, které na výzvu doplnil toliko o plnou moc pro zmocněnce Ing. M. J. Toto odvolání zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 12. 2015, č. j. KUJI 83074/2015, jímž označil napadené rozhodnutí za správné a souladné s právními předpisy.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, opřenou o celou řadu námitek. Žalobce namítal, že fotografie z měření jasně neprokazují, že bylo změřeno právě jeho vozidlo; že si magistrát nevyžádal svědeckou výpověď policistů, kteří měření prováděli; že magistrát neprokázal, že na úseku, kde byla rychlost vozidla měřena, byla opravdu stanovena maximální povolená rychlost 50 km/hod.; že bylo místo spáchání údajného přestupku uvedené ve výroku rozhodnutí souřadnicemi GPS zjevně v rozporu se spisem; a že mu byla uložena neadekvátně vysoká pokuta, neboť ve skutečnosti nebyly dány žádné přitěžující okolnosti.

[4] Krajský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného i magistrátu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud přitakal žalobcově námitce, že nebylo prokázáno měření rychlosti vozidla na území obce. Připomněl, že žalobce odkazoval na výstupní fotodokumentaci z použitého rychloměru, v níž je na prvním snímku se záměrným křížem vozidlo zachyceno ještě před dopravní značkou značící začátek obce, tedy na úseku pozemní komunikace, kde je maximální dovolená rychlost 90 km/hod. I podle krajského soudu se správní orgány touto spornou skutečností v rámci odůvodnění prvostupňového a odvolacího rozhodnutí vůbec nezabývaly, přestože z pořízené fotodokumentace jednoznačně vyplývá a vyvolává důvodné pochybnosti o protiprávnosti žalobcova jednání. Žalobce sám byl sice ve správním řízení pasivní a tuto námitku uplatnil až v žalobě, ovšem z § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jasně vyplývá, že je správní orgán povinen sám aktivně zjišťovat skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[5] V projednávané věci je podle krajského soudu ze záznamu o přestupku zcela zjevné, že snímek se záměrným křížem byl pořízen ještě před značkou začátku obce. Pro posouzení protiprávnosti žalobcova jednání bylo rozhodující, který z dotčených snímků odpovídá naměřeným hodnotám, jež jsou v záznamu o přestupku uvedeny, resp. zda lze tyto hodnoty bez dalšího vztáhnout rovněž na snímek zachycující vozidlo za danou dopravní značkou, tedy již na území obce. V návodu k obsluze je na straně 45 znázorněno zpracování výstupní fotodokumentace v příslušném programu, kdy je u snímku se záměrným křížem uvedeno, že se jedná o snímek pořízený v okamžiku měření rychlosti. V záznamu o přestupku je uvedeno, že rychlost vozidla byla naměřena na vzdálenosti 287,9 metrů. S ohledem na zde uvedené GPS souřadnice odpovídá tato vzdálenost snímku se záměrným křížem, což je možné ověřit na veřejně dostupných internetových mapách, umožňujících bodové měření vzdálenosti. Krajský soud proto tuto námitku označil za důvodnou, neboť byly dány důvodné pochybnosti o tom, zda byla rychlost vozidla naměřena na území obce nebo ještě před jejím začátkem, resp. zda se žalobce výše uvedeného přestupku dopustil či nikoliv.

[6] S ostatními žalobními námitkami se krajský soud neztotožnil, pouze dal žalobci částečně za pravdu, že policisté prováděli měření rychlosti v poměrně velké, byť technicky

přípustné vzdálenosti, což mělo negativní vliv na kvalitu snímku zachycujícího měřené vozidlo. Z obsahu zbývajících snímků a oznámení přestupku však bylo možno dospět k závěru, že se jednalo o vozidlo žalobce.

III.

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel vytkl krajskému soudu, že nesprávně posoudil otázku místa spáchání přestupku a nesprávně shledal pochybnosti o tom, zda se žalobce dopustil jízdy rychlostí 69 km/hod. na území obce. Ve skutečnosti totiž začátek místní části městyse Dolní Cerekev – Nový Svět plynule navazuje na území vlastního městyse Dolní Cerekev, přičemž dopravní značka označující začátek obce Dolní Cerekev – Nový Svět je umístěna v místech, kde stále platí působnost dopravní značky označující začátek území městyse Dolní Cerekev. Z dopravního hlediska tak jde o „obec v obci“. Již magistrát ostatně ve výroku svého rozhodnutí jasně uvedl, že k porušení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu došlo na území obce Dolní Cerekev, jak plyne i z veškeré spisové dokumentace k danému přestupku. V záběru na snímku pořízeném při měření rychlosti se nachází informativní dopravní značka. Ze zdrojů veřejně dostupných na stránkách www.mapy.cz je zřejmé, že se jedná o dopravní značku „IZ 4a – začátek obce Dolní Cerekev Nový Svět“, přičemž asi jeden kilometr před touto dopravní značkou z téhož směru jízdy od obce Batelov se nachází dopravní značka „IZ 4a – začátek obce Dolní Cerekev“. Mezi těmito dopravními značkami není žádná dopravní značka označující konec obce. Vozidlo žalobce bylo každopádně změřeno ještě v obci Dolní Cerekev, kde bylo žalobcovou povinností dodržovat zákonem stanovenou rychlost jízdy, stejně jako v navazující části obce Dolní Cerekev – Nový Svět.

[9] Žalobce přitom zůstal během správního řízení zcela pasivní, i jeho odvolání bylo pouze blanketní a nedoplnil je a veškeré své námitky uvedl až v žalobě. To je sice jeho právo, nicméně stěžovateli nelze vytýkat, že tuto námitku uplatněnou až v žalobě „nedomyslel“ za žalobce již ve svém rozhodnutí, kterým rozhodoval o jeho blanketním odvolání, a že se výslovně sám od sebe nezabýval otázkou, zda ke spáchání přestupku došlo na území obce Dolní Cerekev. Pro stěžovatele a jeho úřední osoby je totiž obecně známou skutečností, že na sebe obě tato území obce navazují, takže nepovažoval za nutné se k této záležitosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně vyjadřovat.

[10] Stěžovatel měl tedy za to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku existence důvodných pochybností o tom, zda k přestupku došlo na území obce v místech, kde je stanoven rychlostní limit 50 km/hod. Z těchto důvodů navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Mezi stěžovatelem a žalobcem je spor o to, zda se překročení rychlosti žalobce dopustil na území obce, kde jde o rychlost nedovolenou, a zda se touto otázkou stěžovatel a před ním magistrát ve svých rozhodnutích dostatečně zabývali. Nejvyšší správní soud připomíná, že v obou správních rozhodnutích bylo konstatováno, že k přestupku rychlé jízdy došlo na území obce Dolní Cerekev. Žalobce s tímto zjištěním ve správním řízení nijak nepolemizoval, neboť se bez omluvy nedostavil k ústnímu jednání, odvolání podal blanketní a nedoplnil je. Své tvrzení, že jeho rychlost byla měřena mimo obec, uplatnil až v žalobě; krajský soud na základě fotografií shledal, že zde takové pochybnosti byly a že se s nimi správní orgány měly vypořádat, ovšem stěžovatel naopak nyní v kasační stížnosti vyložil, proč pro žádné takové pochybnosti nebyl prostor.

[15] Nejvyšší správní soud musí nejprve konstatovat, že takováto situace, kdy skutkové okolnosti, které měly být vyjasněny již ve správním řízení, jsou zpochybňovány až v rámci soudního přezkumu, je umožněna jeho vlastní judikaturou, konkrétně usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, publ. pod č. 3577/2017 Sb. NSS, podle něhož *„skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní (§ 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), 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 dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou bez dalšího nepřípustné. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak dle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je dle § 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 své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 s. ř. s. je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to 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 pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.“*

[16] Citovaný názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu znamená, že krajský soud měl pravdu v tom, že žalobcův postup byl procesně přípustný a že bylo jeho

povinností se věcně zabývat i žalobcovými námitkami uplatněnými poprvé až v žalobě. Zároveň z něj však také plynou dvě možnosti, jak měl krajský soud postupovat.

[17] Krajský soud má totiž podle usnesení rozšířeného senátu zkoumat, zda správní orgány dostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a pokud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, *„bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).“* Teprve v situaci, kdy jsou *„nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem“*, je namístě, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Pokud měl tedy krajský soud na základě tvrzení obsažených v žalobě a fotografií v záznamu o přestupku za to, že jsou o skutkovém stavu věci důvodné pochybnosti, bylo v první řadě na něm, aby dokazováním podle § 77 s. ř. s. tyto pochybnosti sám odstranil. To by v daném případě znamenalo nařídit ústní jednání, naznačit účastníkům, o kterých skutečnostech uvedených v napadeném rozhodnutí má pochybnosti, a dát jim možnost, aby na základě případných nových důkazů (typicky mapových podkladů, které nyní v kasační stížnosti uváděl stěžovatel) byly tyto pochybnosti potvrzeny či odstraněny. Vzhledem k tomu, že jeho pochybnost byla jasně vymezená jedinou otázkou, takže nešlo o rozsáhlé odstraňování nedostatků, nebylo naopak namístě, aby obě 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].

[19] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že k dané situaci nemuselo dojít, pokud by stěžovatel vysvětlení, které uvedl v kasační stížnosti, uplatnil již ve vyjádření k žalobě, v němž se namísto toho omezil pouze na obecné shrnutí, že žádný ze žalobních bodů nepokládá za důvodný. Na druhou stranu však nelze zapomenout ani na to, že judikatura Nejvyššího správního soudu trvale připomíná, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze „dohánět“ procesní aktivitou správního orgánu v následném soudním řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 82/2014 - 46, bod 25). Z toho ovšem také *a contrario* plyne, že krajský soud nemůže založit závěr o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pouze na tom, že správní orgán zůstal zcela nebo převážně pasivní v soudním řízení.

[20] Pohledem vysvětlení uvedeného v kasační stížnosti má Nejvyšší správní soud plné pochopení pro to, že magistrátu a stěžovateli, jako orgánům obeznámeným se situací v obci Dolní Cerekev a v její části Nový Svět, nevyvstaly během správního řízení žádné pochybnosti o tom, že ať už bylo na daném úseku silnice žalobcovo vozidlo měřeno před dopravní značkou označující začátek obce Dolní Cerekev - Nový Svět nebo za ní, nacházelo se každopádně na území obce. Za této situace nebylo potřebné, aby se blíže zabývaly pochybností, kterou osoba neznalá místních poměrů může mít při pohledu na fotografie vytržené z kontextu, kterou však ve správním řízení nikdo nevyjádřil. Pokud takováto jasně ohraničená pochybnost vznikla v důsledku tvrzení obsažených v žalobě na straně krajského soudu, bylo především na něm, aby ji cestou dokazování odstranil, nikoli aby označil stav, z nějž vycházely správní orgány, za nedostatečně zjištěný.

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud si je vědom, že je toto rozhodnutí v prvé řadě důsledkem procesní pasivity žalobce ve správním řízení a následně nanejvýš stručného stěžovatelova vyjádření k žalobě, včetně v ní obsaženého překvapivého argumentu o místě rychlé jízdy. Z výše uvedených důvodů však pokládá za jediné možné řešení zrušit napadený rozsudek, aby krajský soud sám odstranil pochybnosti, které má o místě měření rychlosti, pokud budou tyto pochybnosti trvat i ve světle tvrzení obsažených v kasační stížnosti.

[22] 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 18. ledna 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu