



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **J. J.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2014, čj. 1783/DS/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, čj. 78 A 9/2014 – 30,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 9. 2015, čj. 78 A 9/2014 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Magistrát města Teplice, odbor správních činností – oddělení přestupků (dále jen „správní orgán I. stupně“), vydal dne 22. 1. 2014 rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce porušil § 18 odst. 3 tohoto zákona tím, že dne 19. 8. 2013 v 8.55 hod., v katastru obce Kladruby, na silnici I/13 (směr Bílina) jako řidič vozidla VW Passat, reg. zn. X jel rychlostí minimálně 128 km/h mimo obec, čímž překročil zákonem povolenou nejvyšší rychlost jízdy 90 km/h. Za spáchání tohoto přestupku správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 3.500 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 2 měsíců.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím svého obecného zmocněnce Ing. M. J. blanketní odvolání, které ani na výzvu správního orgánu I. stupně nedoplnil. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, ve které namítal, že ho správní orgán I. stupně ve výzvě k doplnění odvolání výslovně nepoučil o existenci § 82 odst. 2 zákona

č. 500/2004 Sb., správního řádu, který upravuje náležitosti odvolání. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle žalobce neobsahuje dostatečné určení místa spáchání protiprávního jednání a údajné nedovolené překročení rychlosti bylo navíc vadně změřeno. Odkázal také na odborný posudek, ze kterého je patrné, že na fotografii záznamu o přestupku Policie ČR není registrační značka vozidla čitelná a není tak důvod se domnívat, že se jedná o automobil žalobce. Žalobce shrnul, že nemůže obstát argumentace správních orgánů založená pouze na jednom usvědčujícím důkazu – výstupu z měřicího zařízení.

[4] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Skutečnost, že výzva k doplnění odvolání neobsahovala výslovný odkaz na § 82 odst. 2 správního řádu, nezpůsobuje dle soudu nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nebyl nijak zkrácen na svých právech, neboť výzva obsahovala veškeré náležitosti vyžadované v § 82 odst. 2 v návaznosti na § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud jde o hmotněprávní žalobní námitky, ty žalobce poprvé vznesl až v řízení před soudem. V ústním jednání konaném před správním orgánem I. stupně dne 9. 1. 2014 totiž zjištění žalované strany nijak nerozporoval a své blanketní odvolání nedoplňl. Krajský soud považoval tento postup za účelový a dospěl tak k závěru, že žalobcovy věcněprávní námitky nelze ve stádiu řízení před soudem projednat, neboť nebyly v důsledku pasivity na straně žalobce přezkoumávány v průběhu správního řízení.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Nezákonnost rozsudku spočívá dle stěžovatele v nesprávném posouzení právní otázky, zda bylo řízení před správními orgány stíženo procesní vadou, jestliže stěžovatel nebyl řádně vyzván k doplnění odvolání. Pokud byl stěžovatel vyzván k tomu, aby uvedl, „*v jakém rozsahu odvoláním napadá dotyčné rozhodnutí*“, je taková výzva zbytečná, neboť neuvede-li účastník tento údaj, má se za to, že jej napadá v celém rozsahu výroku. Je-li dále účastník vyzván k tomu, aby uvedl, „*v čem spatřuje rozpor s právními předpisy*“, je taková výzva zcela nesrozumitelná, neboť není zřejmý předmět takové výzvy. Ve výzvě naopak absentovalo poučení, že má být v odvolání uvedeno, „*v čem je spatřována nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*“. Pokud toto poučení nebylo ve výzvě obsaženo, ani v ní nebyl uveden odkaz na konkrétní ustanovení zákona, ve kterém se to stěžovatel mohl dočíst, pak ho výzva nemohla zavazovat, neboť nebyla dostatečně určitá. Důvodnost této námitky umocňuje fakt, že se krajský soud odmítl zabývat dalšími žalobními námitkami jen proto, že nebyly uplatněny v odvolání.

[7] Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud nevypořádal veškeré žalobní námitky, případně tyto „vypořádal“ irelevantním tvrzením o jejich účelovosti. Stěžovateli je známa judikatura, dle které nelze řízení před správním soudem vnímat jako řízení v plné apelaci, oproti tomu je však nutné respektovat práva obviněného a zákaz uplatnění zásady koncentrace řízení v trestním obvinění. *Apriori* tedy nemůže být stěžovateli odepírán přístup k soudu jen proto, že námitky neuplatnil dříve.

[8] Jako účelová nemůže být hodnocena námitka nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí (tj. nepřesně specifikované místo protiprávního jednání), ke které je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Rovněž v případě zbylých žalobních bodů byl správní orgán povinen v rámci zásady materiální pravdy sám zjistit, zda tyto neprokazují spáchání přestupku, a řízení zastavit, nebo doplnit dokazování. Soud byl povinen tyto výtky projednat i v případě neaktivity stěžovatele; stěžovatel navíc nepředkládal žádná nová tvrzení, nýbrž jen konkrétně uvedl, v čem byl postup správního orgánu nezákonný. Krajský soud byl také povinen provést

navrhovaný důkaz odborným posudkem, neboť tento zpochybňoval správnost provedeného měření.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejprve je třeba vyřešit otázku namítané procesní vady správního řízení, tedy zda správní orgán I. stupně dostatečně a srozumitelně vyzval stěžovatele k doplnění jeho blanketního odvolání.

[13] Podle § 82 odst. 2 správního řádu „*odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, **proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.** Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.*“

[14] Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán I. stupně v reakci na blanketní odvolání zaslané obecným zmocněncem stěžovatele Ing. J. poslal stěžovateli Výzvu k doplnění podaného odvolání ze dne 20. 2. 2014, ve které konkrétně uvedl: „[...] *Proti tomuto rozhodnutí jste podal dne 11. 2. 2014 odvolání, které ale neobsahuje patřičné náležitosti. V souladu s ustanovením § 37 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů Vás proto vyzývám k jeho doplnění: - o uvedení důvodů jeho podání (t.j. v jakém rozsahu jej napadáte a v čem spatřujete rozpor s právními předpisy).*“ Zároveň v této výzvě správní orgán I. stupně připomněl, že o právu na podání odvolání byl stěžovatel poučen již v napadeném rozhodnutí, kde byl zároveň zpraven o tom, jaké konkrétní náležitosti má případné podané odvolání obsahovat.

[15] Uvedenou výzvu k doplnění odvolání považuje Nejvyšší správní soud za zcela dostatečnou. Správní orgán I. stupně nebyl povinen ve výzvě přesně citovat § 82 odst. 2 správního řádu obsahující náležitosti odvolání, ani nemusel na tuto normu odkázat. Postačí, pokud z výzvy jednoznačně vyplývalo, jaké náležitosti má odvolání obsahovat, a co má tedy stěžovatel doplnit. Správní orgán tak patřičně ve výzvě uvedl, že stěžovatel má jako důvody podání odvolání uvést, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy. Jde ostatně o citaci výčtu náležitostí odvolání stanovených ve zmiňovaném zákonném ustanovení. Takovou výzvu není namístě považovat za zbytečnou ani za nesrozumitelnou, jak spíše účelově namítá stěžovatel. Správní orgán vskutku ve své výzvě opomněl zmínit, že odvolatel může také namítat, v čem je spatřována nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Toto opomenutí však nelze považovat za pochybení, pokud již v poučení o možnosti podat odvolání obsaženém v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, na něž výzva odkazuje, byly všechny náležitosti odvolání, tak jak je upravuje § 82 odst. 2 správního řádu, uvedeny. I kdyby tedy bylo přesnější ve výzvě přímo citovat uvedené ustanovení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v daném případě byl stěžovatel zcela dostatečně a srozumitelně informován o tom, jaké náležitosti má odvolání obsahovat.

[16] Zcela na okraj lze podotknout, že Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo (jak již několikrát ve svých rozsudcích uvedl), že Ing. M. J. vystupuje jako obecný zmocněnec v řadě přestupkových řízení a není tak pochyb o jeho znalosti náležitostí odvolání.

[17] Námitka nezákonnosti napadeného rozsudku tedy není důvodná.

[18] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku, která dle stěžovatele tkví v tom, že se krajský soud nevypořádal s věcnými žalobními námitkami, a nepřihlédl k vadám napadených rozhodnutí, které by měl posuzovat z úřední povinnosti. Stěžovatel argumentuje tím, že pro přestupkové řízení, včetně soudního přezkumu, platí zásada zákazu koncentrace řízení, a krajský soud je tak povinen přezkoumat žalobní námitky účastníka i tehdy, pokud byl tento účastník ve správním řízení nečinný.

[19] V nyní posuzované věci ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel (resp. jeho zmocněnec) byl po celou dobu správního řízení nečinný; při ústním jednání dne 9. 1. 2014 žádné námitky proti zjištěnému skutkovému stavu nevzněl a nedoplňil je ani v dodatečné lhůtě, kterou si pro tyto účely vyžádal. Dále podal blanketní odvolání, které ani na výzvu správního orgánu nedoplňil. Veškeré námitky proti zjištěnému skutkovému stavu a důkazy k jeho zpochybnění tedy uvedl až v žalobě u krajského soudu.

[20] K obdobné situaci, kdy byl obviněný z přestupku taktéž po celé správní řízení pasivní a věcné námitky uvedl až v žalobě, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 As 217/2015 – 47. Uvedl, že u pasivity obviněného z přestupku lze rozlišit dva typy situací:

[21] V první řadě půjde o situaci, kdy již v samotném správním řízení správní orgány opatří takovou sadu důkazů, jež s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že obviněný se příslušného přestupku dopustil. Zároveň nesmí existovat žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. V takovém případě pasivita obviněného z přestupku ve správním řízení zásadně nemůže vést k jeho úspěchu v navazujícím soudním řízení. Výjimkou by bylo, pokud by se mu podařilo účinně zpochybnit věrohodnost nebo dostatečnost správními orgány provedených důkazů. Příkladem může být měření rychlosti provedené patřičným úředně schváleným přístrojem, které je dostatečně zdokumentováno. Pokud takové měření bylo provedeno za okolností nevzbuzujících pochybnosti o jeho správnosti, zejména pokud není rozumného a přiměřeně pravděpodobného důvodu pro obavu z nějaké chyby měření, lze takový důkaz považovat zásadně za dostatečný pro prokázání, že řidič měřeného vozidla se dopustil přestupku spočívajícího v překročení rychlostního limitu. Pokud takový řidič jako obviněný z přestupku zůstane v řízení o přestupku pasivní, musel by v navazujícím soudním řízení věrohodně zpochybnit správnost popsaných důkazů, tedy prokázat, že je přiměřeně pravděpodobné, že na takovéto důkazy se nelze pro zvláštní okolnosti či důvody spolehnout. Takového případu se týkal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2015, čj. 2 As 215/2014 – 43, kterým v napadeném rozsudku argumentoval také krajský soud. Na tento rozsudek poukázal ve svých rozhodnutích i později Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 28. 5. 2015, čj. 9 As 291/2014 - 39, rozsudek ze dne 30. 7. 2015, čj. 9 As 42/2015 – 39, rozsudek ze dne 7. 10. 2015, čj. 9 As 27/2015 – 59). Závěry všech uvedených rozsudků je nutno vykládat v kontextu jejich skutkových okolností. Jednalo se o situace, kdy správní orgány postupovaly tak, že skutkové okolnosti byly zjištěny dostatečným způsobem. Šlo o měření rychlosti, u nichž byly k dispozici fotografie dokumentující daná měření, nebyly zde patrné důvody pro pochyby o správnosti měření a k nimž byly zpravidla k dispozici i svědecké výpovědi zasahujících policistů a další související důkazy. Námitky uváděné obviněnými v těchto věcech až v následných řízeních před správními soudy pak nebyly natolik zásadní a silné, aby způsobily pochybnost o skutkovém stavu do té doby zjištěném.

[22] Druhým typem situace je, že správní orgány v rámci přestupkového řízení neprovedou dostatečně úplné dokazování rozhodných skutečností. V takovém případě postačí i obviněnému z přestupku, který byl v řízení před správními orgány pasivní, aby poukázal na možné jiné varianty rozhodného skutkového děje, jež nebyly provedeným dokazováním vyvráceny, k tomu, aby byl v řízení před soudem úspěšný. Je případně na správním soudu, aby v mezích možností daných povahou soudního přezkumu správních rozhodnutí důkazně „oddělil zrno od plev“ a případně zcela nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného provedením důkazů eliminoval.

[23] Lze tedy shrnout, že v případě, kdy byl stěžovatel zcela neaktivní v přestupkovém řízení a s veškerou argumentací vyrukoval až v řízení před soudem, krajský soud nejprve přezkoumá, zda byl ve správním řízení zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a byla dostatečně prokázána vina žalobce. V nyní posuzovaném případě však krajský soud tuto otázku zcela pominul a rovnou konstatoval, že nově uplatněné námitky je třeba po neaktivitě stěžovatele ve správním řízení považovat za účelové, a proto se s nimi odmítl vypořádat. S tímto závěrem však nelze vzhledem k výše uvedenému souhlasit. Krajský soud byl nejprve povinen přezkoumat správní rozhodnutí v rozsahu, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci a prokázána vina stěžovatele, a až následně mohl konstatovat (pokud by tomu tak skutečně bylo), že v žalobě nově uplatněné námitky je třeba považovat za účelové a není tak namístě se jimi zabývat. Pokud tento postup krajský soud nedodržel, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, která je důvodem pro jeho zrušení. V dalším řízení tak bude na krajském soudu, aby zhodnotil, zda skutkový stav zjištěný správními orgány obstojí a zda nemůže být zvrácen žalobními námitkami a navrhovanými důkazy.

#### IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[24] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Krajský soud posléze v rozhodnutí o návrhu ve věci samé rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. ledna 2016

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu