



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **L. M.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2014, čj. KUOK 23921/2014, sp. zn. KÚOK/16661/2014/ODSH-SD/7658, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 12. 2015, čj. 22 A 39/2014-27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 12. 2015, čj. 22 A 39/2014-27, **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] Žalobce dne 9. 8. 2013 v 9:11 hod. jako řidič osobního motorového vozidla v obci Protivanov překročil maximální povolenou rychlost jízdy [§ 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)]; policejní hlídka mu naměřila rychlost jízdy 77 km/h (po odečtu možné odchylky měřícího zařízení ± 3 km/h). Magistrát města Prostějova (dále jen „správní orgán I. stupně“) následně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 téhož zákona. Žalobci proto uložil pokutu ve výši 2 500 Kč. Odvolání žalovaný rozhodnutím specifikovaným v záhlaví zamítl. Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou krajský soud rozsudkem zamítl.

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. V ní vesměs rekapituluje své žalobní body. Zejména namítá, že záznam z rychloměru nelze jako důkaz použít, protože byl pořízen v rozporu s právními předpisy. Policista nebyl proškolen a rychloměr použil v rozporu s návodem. Krajský soud nesprávně odmítl argumentaci, že rychloměr nebyl užít správně – s odůvodněním, že ji stěžovatel uplatnil až v žalobě. Krajský

soud byl povinen stěžovatelem navržené důkazy provést, nebo přesvědčivě odůvodnit, proč jej neprovedl. Dále správní orgány údajně stěžovatele nevyzvaly k doplnění důvodů odvolání.

[3] Žalovaný s kasační stížností nesouhlasí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Kasační stížnost je důvodná.

[5] NSS se nejprve zabýval sérií výtek zpochybnujících užití důkazu záznamu z rychloměru, včetně výtky neprovedení nového důkazu odborným posudkem [III.A.; kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.]; dále se zabýval námitkami co do výzvy k doplnění důvodů odvolání a též údajnou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [III.B.; § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.].

III.A. Dokažování skutečností svědčících o překročení rychlosti v jízdě

[6] Stěžovatel namítá, že jediný důkaz o vině – obrazový výstup z rychloměru – nebylo možné v řízení použít, neboť byl pořízen v rozporu s právními předpisy. Prvně tvrdí, že rychlost vozidla měřil neproškolený policista. Rychloměr prý byl užit v rozporu s návodem. Konečně argumentuje, že krajský soud měl provést důkazní návrh předloženým posudkem.

III.A.1. Obsluha rychloměru (ne)proškoleným policistou

[7] NSS se nejprve vyjadřuje k výtce, že rychloměr neobsluhoval proškolený policista. Krajský soud uvedl, že ačkoliv „ze spisového materiálu nevyplývá, jaká osoba obsluhovala měřící zařízení, z úředního záznamu sepsaného zasabujícími policisty je zjevné, že radar obsluhoval nstržm. O. M. (jako velitel hlídky a obsluha radaru)“ (s. 8 napadeného rozsudku).

[8] Nelze přisvědčit výtce, že by se rozhodovací důvody krajského soudu míjely s žalobními body. Krajský soud sice sporný žalobní bod rekapituloval jako nedostatek „protokolu o proškolení osoby, která obsluhovala měřící zařízení“, avšak dále srozumitelně uvedl, že je „nadbytečné zjišťovat, zda ke obsluze zařízení jsou policisté oprávněni a proškoleni či nikoliv. To už je záležitostí policejních orgánů, aby ke službě, která má dbát na dodržování právních předpisů na veřejných komunikacích, bylo doblíženo ze strany kvalifikovaně odpovědných policistů“ (s. 8 rozsudku). Z toho jasně plyne názor krajského soudu, že absence protokolu o proškolení policisty ve správním spisu sama o sobě nezakládá podezření, že by policista pořídil důkaz výstupem z rychloměru v rozporu se zákonem.

[9] Navíc krajský soud správně odkázal na rozsudek ze dne 3. 3. 2011, čj. 7 As 18/2011-54, dle něhož „soud ve správním soudnictví přezkoumává zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a nikoliv, zda policisté splňují předpoklady pro výkon jednotlivých funkcí“. Jakkoli se stěžovatel domnívá, že krajský soud v projednávané věci nesprávně odkázal na poslední cit. rozsudek, tato výtka není důvodná. Závěry tohoto rozsudku nelze izolovat jen a pouze na námitku, že policista, který obsluhoval rychloměr, měl být proškolen. Jelikož stěžovatelův zástupce v různých věcech sériově uplatňuje stejné nebo obdobné námitky, lze navíc instruktivně odkázat např. na rozsudky NSS ze dne 19. 6. 2015, čj. 2 As 202/2014-50, body 25 a 36, a ze dne 8. 6. 2017, čj. 9 As 107/2015-52, bod 20. Mj. v těchto rozsudcích NSS označil za lichou námitku, že policista, jehož proškolení nebylo ze správního spisu zřejmé, měřil v rozporu se závazným pokynem, čímž měl porušit zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

III.A.2. Důkazní návrhy

pokračování

[10] Krajský soud předně uvedl, že neprovedení důkazu návodem k obsluze ve správním řízení nelze považovat za opomenutý důkaz. Takový důkazní návrh nebyl totiž v průběhu řízení o přestupku vznesen. Dle krajského soudu „*spisový materiál neindikoval nic, z čeho by se dalo usuzovat, že by měření rychlosti vozidla žalobce neproběhlo korektně, a ani žalobce v průběhu správního řízení žádné konkrétní námitky v tomto směru nevznesl. Soudu ostatně není známo, jakým způsobem by mělo zařazení návodu k obsluze do spisového materiálu samo o sobě osvětlit zjištěný skutkový stav, když žalobce ani nenastínil, s jakými částmi návodu k obsluze mělo být provedené měření v rozporu. Zjevně není smyslem přestupkového řízení, aby správní orgány prokázovaly, že policisté měřili rychlost v souladu s návodem k použití měřicího přístroje, když v řízení nevystala žádná konkrétní pochybnost, proč by tomu tak nemělo být*“. S tímto závěrem se NSS ztotožňuje. Protože ani stěžovatel nepřináší v tomto ohledu v kasační stížnosti nic nového, NSS plně odkazuje na uvedené závěry krajského soudu.

[11] Krajský soud se však zcela opomněl vyjádřit k důkaznímu návrhu odborným posudkem Mgr. Š.. Dle stěžovatele měl právě tento odborný posudek zpochybnit správnost použití rychloměru, tedy správnost klíčového důkazu o vině stěžovatele.

[12] Krajský soud přitom má povinnost o vzneseném důkazním návrhu rozhodnout. Pokud soud provedení takového důkazu nepovažoval za potřebné, měl ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou opomenutého důkazu (srov. např. rozsudek ze dne 1. 4. 2008, čj. 9 Azs 15/2008-108).

[13] Za dostatečné odůvodnění, proč nebyl sporný důkaz proveden, nelze považovat obecné úvahy krajského soudu o úloze správních soudů při přezkumu správních rozhodnutí, ani to, že žalobce vznesl námitky zpochybňující zjištěný skutkový stav teprve před soudem. Tyto obecné úvahy krajského soudu, byť v době jeho rozhodování byly v souladu s částí judikatury NSS, se příčí závěrům usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71. Rozšířený senát konkrétně v bodě 43 usnesení uvedl, že

skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné. Může-li krajský soud v souladu s principem plné jurisdikce samostatně a nezávisle hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a na nich založené napadené výroky rozhodnutí přezkoumat v mezích žalobních bodů, musí být obviněnému z přestupku především umožněno tato skutková zjištění v řízení před krajským soudem zpochybňovat. Jinými slovy, jen proto, že obviněný z přestupku neuplatnil tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl, nemůže krajský soud stejná žalobní tvrzení bez dalšího odmítnout jako opožděná nebo účelová.

[14] Rozšířený senát dále v bodě 44 doplnil, že „[p]okud správní orgány opatří takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil, a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění, změna pasivního postoje obviněného ve správním řízení v aktivitu v soudním řízení zřejmě nepovede k jeho úspěchu. Typicky tomu může být v situacích překročení nejvyšší povolené rychlosti jízdy, kdy bude závěr správního orgánu o naplnění skutkové podstaty přestupku podpořen navzájem nerozpornou a přesvědčivou sadou důkazů, přičemž teprve v žalobě přijde žalobce s obecnými a k věci se nijak blíže nevztahujícími důkazními návrhy ohledně možné chybovosti měřicího přístroje“ (zvýraznění doplnil desátý senát).

[15] V bodě 48 pak rozšířený senát uzavřel:

Krajský soud na základě žaloby přezkoumá, zda správní orgány v řízení o přestupku opatřily takovou sadu důkazů, která po provedeném zhodnocení s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se obviněný příslušného přestupku (skutku) dopustil, a zároveň neexistují

žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. Dospěje-li k závěru, že správní orgán své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostal, může krajský soud nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného skutkového a právního stavu věci shledat irelevantními (tj. soud zjistí, že s řízením nijak nesouvisí a nejsou pro jeho výsledek podstatná nebo jsou zcela nadbytečná) nebo nevěrohodnými (tj. soud jejich pravdivosti ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci neuvěří) a nově vznesené důkazní návrhy k jejich prokázání jako nadbytečné odmítnout. Tyto své závěry však krajský soud musí vždy náležitě odůvodnit.

[16] Rozšířený senát tedy dospěl k odlišnému závěru než krajský soud. Skutečnost, že stěžovatel byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jím odpovídající důkazní návrhy, které poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou *bez dalšího* nepřipustné. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud proto nemůže bez dalšího odmítnout jako opožděné nebo účelové. Krajský soud však může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, event. důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné. Svě závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, čj. 9 As 34/2016-53).

III.B. *Výzva k doplnění odvolacích důvodů a další procesní námítky*

[17] Stěžovatel má dále za to, že měl být vyzván k odstranění vad podání, konkrétně k doplnění důvodů odvolání, které podal prostřednictvím svého zmocněnce dne 8. 1. 2014. Krajský soud sice uvedl, že ve správním spisu je taková výzva založena, avšak stěžovatel má za to, že mu nebyla doručena, přestože doklad o osobním doručení je k této výzvě připojen. Dle stěžovatele neměl krajský soud přihlížet k listinám, které v momentu, kdy zmocněnec stěžovatele nahlížel do správního spisu, nebyly ve spisu založeny.

[18] K tomu NSS uvádí následující.

[19] Dle § 82 odst. 2 správního řádu musí účastník řízení v odvolání uvést mj., v jakém rozsahu správní rozhodnutí napadá a *v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*. Podle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že pokud podání neobsahuje *předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*.

[20] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 8. 1. 2014 zmocněnec stěžovatele Ing. J. podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně blanketní odvolání prostřednictvím e-mailu. Zpráva přitom postrádala zaručený elektronický podpis. Totožné podání pak zmocněnec doručil správnímu orgánu dne 13. 1. 2014; tato zpráva již byla opatřena zaručeným elektronickým podpisem (č. l. 27-28 správního spisu). Následně je v správním spisu na č. l. 29 založena výzva ze dne 14. 1. 2014, kterou správní orgán I. stupně vyzval stěžovatele k odstranění nedostatku podání (důvodů odvolání) a dále jej též vyzval k převzetí spisové dokumentace, o jejíž kopii zmocněnec správní orgán I. stupně žádal. Dle připojené doručky byla tato výzva doručována na adresu zmocněnce stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Dne 20. 1. 2014 sice nebyl adresát na adrese zastížen a zásilka byla uložena a připravena k vyzvednutí, avšak dne 30. 1. 2014 si adresát zásilku převzal, což stvrdil svým podpisem.

[21] Předně NSS souhlasí se stěžovatelem, že každý správní spis musí v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu obsahovat *soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy*. Toto je ostatně odrazem zásady spisového pořádku, resp. zásady řádného vedení spisu, jejíž význam byl znám již v dobách římského impéria v podobě zásady „*co není ve spisech, není na světě*“ (*quod non est in actis, non est in mundo*, viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2013, čj. 6 As 81/2013-56, bod 25).

pokračování

[22] Avšak nelze přisvědčit stěžovateli, že by správní orgány v projednávané kauze řádně nevedly správní spis. Na rozdíl od posledně cit. rozsudku NSS jsou jednotlivé listy správního spisu postupně číslovány, spis je svázán a rovněž opatřen sběrným archem (výstupem z elektronického systému spisové služby), v němž jsou zanesena data vložení jednotlivých listin, počet jejich listů a také jejich ukládací značka. Je sice pravda, že správní spis neobsahuje fyzicky vedený (ručně vyplňovaný) soupis listin, nicméně tento soupis byl průběžně vytvářen v elektronické podobě formou sběrného archu, který byl následně vytištěn (k vedení správního spisu v elektronické podobě viz podrobněji § 63 odst. 3 a násl. zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve spojení s § 12 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby).

[23] NSS nevyplývaly žádné pochybnosti o tom, že by správní orgány při vedení spisu pochybily, či dokonce, jak namítá stěžovatel, do spisu vložily výzvu k odstranění pochybností ze dne 14. 1. 2014 až následně. Správní spis se proto jeví jako úplný.

[24] Naopak z obsahu správního spisu *vůbec* nevyplývá, že by zmocněnec stěžovatele Ing. J. do správního spisu nahlížel někdy mezi datem vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně (9. 12. 2013) a datem vydání napadeného rozhodnutí (11. 3. 2014). Dne 13. 1. 2014, tj. den před vydáním sporné výzvy, sice doručil správnímu orgánu I. stupně blanketní odvolání opatřené zaručeným elektronickým podpisem, pak se však až do začátku dubna téhož roku zcela odmlčel. Stěžovatel ani nepředložil žádné důkazní návrhy, které by jeho verzi o nahlížení do spisu jakkoliv podpořily. Námitka, že stěžovatel nebyl zpraven o potřebě doplnit důvody odvolání, je o to absurdnější, že k výzvě je připojena doručenka provozovatele poštovních služeb, kterou při osobním převzetí zásilky podepsal Ing. J.. Tato doručenka je přitom označena spisovou značkou i číslem jednacím sporné výzvy. Netýkala se tedy jiné věci či řízení, jak tvrdí stěžovatel. Jen stěží si lze představit, že by správní orgány ve věci stěžovatele zamlčovaly výzvy, fabrikovaly doručky a jinak stěžovatele šikanovaly. Naopak je mnohem pravděpodobnější, že si řízení zaměnil právě Ing. J., který, jak NSS ze své činnosti dobře ví, je velmi častým zástupcem v mnoha přestupkových věcech.

[25] Dle stěžovatele se krajský soud opomněl vypořádat s námitkou, že závěr o spáchání přestupku v 9:11 hod. nemá oporu ve spise. NSS poznamenává, že krajský soud se s touto námitkou nemusel vypořádat, neboť ji stěžovatel v žalobě neuplatnil. Přesto lze nad rámec nutného uvést, že v záznamu o přestupku, který je výstupem z rychloměru, je uvedeno, že rychlost stěžovatelova vozidla byla naměřena 9. 8. 2013 v 9:10:11 hod. Správní orgán v rozhodnutí neuvedl na sekundu přesný čas spáchání přestupku a naopak čas „zaokrouhlil“. Takovýto postup je však v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedených důvodů NSS v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Ve světle závěrů usnesení rozšířeného senátu čj. 10 As 24/2015-71 zváží, zda je třeba provést důkaz předloženým „odborným posudkem“. Pokud dospěje ke kladnému závěru, důkaz provede a následně jej vyhodnotí. Pokud dospěje k závěru, že navržený důkaz třeba provádět není, dostatečně svůj závěr v tomto směru odůvodní.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu