



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **TRANSERVIS PRO s.r.o.**, se sídlem Pražská 130/14, Mladá Boleslav, zastoupena Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2017, čj. OD 306/17-2/67.1/17088/NL KULK 33766/2017, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 3. 2019, čj. 28 A 15/2017-73,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Turnov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 1. 2017, čj. OD/17/2114/AZD, byla žalobkyně (dále „stěžovatelka“) uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 18. 9. 2016 (dále jen „zákon o silničním provozu“). Měla se ho dopustit tím, že jako provozovatelka vozidla r. z. X v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Podle rozhodnutí správního orgánu I. stupně řidič tohoto vozidla dne 30. 8. 2016 v 15:33 hodin na pozemní komunikaci I/10, v obci Malá Skála, v úseku 50°38'13,2365"N, 15°11'21,2375"E - 50°38'32,0520"N, 15°11'35,2873"E GPS, ve směru Železný Brod, jel rychlostí 61 km/h, čímž překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci o 11 km/h a porušil tím § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, čímž byly naplněny znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4. zákona o silničním provozu. Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši

1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podala odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Následně podala stěžovatelka u Krajského soudu v Hradci Králové žalobu proti rozhodnutí žalovaného, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[3] Neshledal, že by rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné. Důvody, které žalovaného vedly k jeho závěrům, jsou z odůvodnění rozhodnutí seznatelné. Žalovaný (respektive před ním i správní orgán I. stupně) vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení věci, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[4] Krajský soud odkázal k výkladu znaků obce podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu na rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2019, čj. 2 As 145/2018-43. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu je významné, zda se měřený úsek nacházel v obci ve smyslu zákona o silničním provozu. Aplikace jiných zákonů, např. zákona stavebního, není na místě, neboť touto problematikou se správní orgán zabývá již v okamžiku vydání opatření obecné povahy v souvislosti s umístěním značek určujících začátek a konec obce. To, že se celý měřený úsek skutečně nacházel na pozemní komunikaci v obci Malá Skála mezi dopravními značkami „Obec“ a „Konec obce“, vyplývá nejen z přesné specifikace tohoto úseku ve správních rozhodnutích, ale také z důkazů provedených správním orgánem.

[5] Zákon nestanoví přesnou formu uveřejnění informace o zřízení stálého automatického technického systému podle § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Uveřejnění této informace například na internetových stránkách lze považovat za dostatečné a vhodné. Krajský soud ověřil, že na webových stránkách města Turnov (www.turnov.cz) je uvedena informace o tom, kde jsou v Turnově a okolí umístěny stacionární silniční rychloměry (tj. včetně dotčeného rychloměru v obci Malá Skála). Obecní policie tak vhodným způsobem uveřejnila informaci o provádění stacionárního měření v obci Malá Skála podle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii.

[6] Podmínky provádění měření rychlosti obecní policií vyplývají přímo z § 79a zákona o silničním provozu. Správní orgán proto není povinen provádět dokazování, zda skutečně bylo provedeno měření obecní policií v místě určeném Policií ČR. Až v případě námitky, že daný úsek nebyl Policií ČR určen k měření rychlosti obecní policií, by se musel správní orgán tímto zabývat. Z vyjádření Policie ČR ze dne 26. 1. 2015 a z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcí Malá Skála a městem Turnov dne 27. 10. 2014, kterou krajský soud provedl k důkazu při jednání, vyplývá, že Policie ČR udělila souhlas podle § 79a zákona o silničním provozu s instalováním stacionárních úsekových měřičů rychlosti na silnici č. I/10 v celém průtahu obcí Malá Skála až do 1. 2. 2018 a že orgány města Turnov jsou oprávněny vykonávat ve správním obvodu obce Malá Skála přenesenou působnost na úseku agendy přestupků.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Namítá nedostatek důvodů napadeného rozsudku, neboť se krajský soud nijak nevyjádřil k žalobní námitce, dle které jsou napadená správní rozhodnutí nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, jelikož se správní orgány nezabývaly tím, zda úsek měření splňoval zákonné znaky obce

pokračování

podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu. Krajský soud se zabýval pouze tím, zda lze celý měřený úsek za obec považovat. Nepříslušelo mu však doplňovat důvody správních rozhodnutí.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že pro naplnění definice obce podle zákona o silničním provozu stačí, pokud je úsek označen značkami označujícími začátek a konec obce, tedy že rychlostní limit pro obec může platit i v nezastavěném území, pokud je označen příslušnými značkami. Aby se v určitém úseku pozemní komunikace jednalo o obec, musí být splněny současně dva znaky podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu. Úsek pozemní komunikace musí být označen příslušnými dopravními značkami a musí se jednat o pozemní komunikaci v zastavěném území. Krajský soud nijak nespороval tvrzení stěžovatelky, že měřený úsek z podstatné části (téměř 200 m) procházel úsekem nezastavěného území. Krajský soud tak nesprávně posoudil otázku, zda měřený úsek byl obcí i v části, ve které nebyla žádná zástavba. Stěžovatelce nelze klást za vinu překročení rychlostního limitu v měřeném úseku, jestliže v dané době nebylo řidiči vozidla a stěžovatelce známo, že obec nemusí být zastavěným územím, a judikatura, která dovozuje, že zastavěnost není obligatorním znakem obce, ještě neexistovala. Krajský soud porušil zásadu kontradiktornosti řízení, neboť nedal stěžovatelce najevo, že bude tuto otázku posuzovat na základě právní argumentace, která není obsažena v napadených správních rozhodnutích.

[10] Stěžovatelka v žalobě namítla, že je rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelné, neboť se správní orgán I. stupně nezabýval podmínkou měření rychlosti prostřednictvím automatického technického systému dle § 24b zákona o obecní policii. Krajský soud opět namísto toho, aby se zabýval tím, zda jsou v tomto ohledu správní rozhodnutí přezkoumatelná, řešil pouze to, zda byla podmínka vhodného uveřejnění splněna. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný i z tohoto důvodu.

[11] Krajský soud tvrdí, že na internetových stránkách www.turnov.cz jsou informace o provozování rychloměrů. Nebylo to však žádným způsobem prokázáno. K tomu odkázala stěžovatelka na rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS. Zjištění, že na webu je zveřejněna informace o provozu rychloměru, neprokazuje, že tato informace byla zveřejněna již v době, kdy byl spáchán údajný přestupek. Podmínka dle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii musela být splněna dne, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku. Její splnění však správní orgány nezkoumaly a neprokázaly. Závěr krajského soudu o tom, že uveřejnění informace o rychloměrech na webu správního orgánu je dostatečné a vhodné, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nadto takovéto uveřejnění není vhodné, protože málokdo si bude na webu každé obce, kterou projíždí, předem zjišťovat, zda je v ní provozován stálý automatický technický systém. Za vhodné uveřejnění lze považovat pouze takové, které by informovalo každého projíždějícího řidiče. Tento výklad je třeba upřednostnit i s ohledem na zásadu *in dubio pro mitius*.

[12] Krajský soud se rovněž nezabýval námitkou, dle které správní orgány nezkoumaly a neprokázaly, že byly splněny podmínky měření rychlosti podle § 79a zákona o silničním provozu. Namísto toho nahradil zjevně chybějící důvody napadených správních rozhodnutí a provedl chybějící dokazování za správní orgány. Krajský soud nerespektoval kasační povahu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a postupoval v řízení tak, jako by byl dalším stupněm správního řízení. Krajský soud řádně nevypořádal námitku, dle které nebyla splněna podmínka součinnosti mezi státní a obecní policií podle § 79a zákona o silničním provozu. Součinnost a určení úseku jsou dvě samostatné podmínky. Z provedeného dokazování vyplývá, že jediná součinnost, která mezi obecní a státní policií proběhla, bylo určení úseku k měření rychlosti. Policie ČR navíc dala souhlas s měřením rychlosti v daném úseku na dobu více jak 3 let, ačkoliv je v praxi běžné, že se dává souhlas nejvýše na rok. Je proto otázkou, zda byl souhlas

vůbec platný. Podle názoru stěžovatelky nikoliv. Měření rychlosti bylo provedeno obecní policií na Policii ČR zcela nezávisle. Určení úseku k měření rychlosti nelze za součinnost považovat, neboť se jednalo o samostatnou podmínku.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vytýkanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), kterou stěžovatelka spatřuje v tom, že se krajský soud nezabýval jednotlivými námitkami nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí a že nevypořádal námitku týkající se nenaplnění podmínky součinnosti podle § 79a zákona o silničním provozu. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek.

[16] Nejvyšší správní soud se v obecné rovině k nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou, případně opomene-li krajský soud přezkoumat některou ze žalobních námitek.

[17] Pokud jde o námitku, dle které se krajský soud nezabýval namítaným nenaplněním podmínky součinnosti podle § 79a zákona o silničním provozu, pak z bodu 43 napadeného rozsudku (blíže rekapitulovaný v bodě [6] tohoto rozsudku) vyplývá, že krajský soud považoval pro účely naplnění požadavku součinnosti podle § 79a zákona o silničním provozu za dostačující, že z vyjádření Policie ČR ze dne 26. 1. 2015 je zřejmé, že k žádosti o určení úseku měření rychlosti udělila Policie ČR souhlas dle § 79a zákona o silničním provozu s instalováním stacionárních úsekových měřičů rychlosti a určila místo měření rychlosti. Z uvedeného tak implicitně vyplývá, že krajský soud neseznal, že by součinnost mezi obecní policií a Policií ČR měla jít nad rámec schválení stacionárních úsekových měřičů rychlosti a určení místa měření Policií ČR. Krajský soud proto námitku stěžovatelky přezkoumatelným způsobem vypořádal.

[18] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že přestože se krajský soud přezkoumatelností správních rozhodnutí obecně zabýval v bodě 33 napadeného rozsudku (blíže viz rekapitulaci v bodě [3] tohoto rozsudku), k jednotlivým námitkám nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů se krajský soud výslovně nevyjádřil. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda bylo rozhodnutí žalovaného způsobitelné přezkoumáním. Přezkoumal-li by totiž krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění nebylo přezkoumáním vůbec způsobitelné, zatížil by vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91).

[19] Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka byla převážně v průběhu správního řízení pasivní. K věci se vyjádřila toliko před rozhodnutím správního orgánu I. stupně, kdy namítla, že správní orgán I. stupně neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku; byly

pokračování

poškozeny úřední značky na rychloměru; nelze ze snímku poznat, zda rychloměr vozidlo zaznamenal na samém začátku a konci měřeného úseku; má pochybnosti o tom, zda použitý rychloměr byl automatizovaným technickým prostředkem; a že ve spise není založena listina, ze které by vyplývalo, že měření bylo provedeno obecní policií v součinnosti s Policií ČR podle § 79a zákona o silničním provozu. Tyto námitky správní orgán I. stupně v rozhodnutí vypořádal. Následně podala stěžovatelka blanketní odvolání, které přes výzvu o důvody nedoplnila.

[20] Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, „žalobce zajiště nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, ke němuž žalovaný svým postupem dospěl.“

[21] Nelze proto spatřovat nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pouze z toho důvodu, že se žalovaný a správní orgán I. stupně nezabývali tím, zda měřený úsek splňoval znaky obce podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu, zda byla vhodným způsobem uveřejněna informace o zřízení automatického technického systému podle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii a zda byly splněny podmínky měření podle § 79a zákona o silničním provozu, jestliže tyto námitky stěžovatelka ve správním řízení neuvedla a správní orgány tak neměly možnost se k nim vyjádřit. V případě blanketního odvolání bez uplatnění jakýchkoliv právních nebo skutkových námitek je povinností správního orgánu podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumat toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžadují-li to veřejný zájem. Této povinnosti žalovaný dostal. Z obsahu jeho rozhodnutí je zároveň seznatelné, jakými úvahami se při posuzování věci řídil, odůvodnění jeho rozhodnutí je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud dospěl byt' k obecnému, nicméně správnému závěru, že rozhodnutí žalovaného, které pro účely soudního přezkumu tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek, je přezkoumatelné, a tudíž nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti z tohoto důvodu (viz bod [18] tohoto rozsudku).

[22] Je však třeba krajskému soudu vytknout, že tuto úvahu neučinil sám a namísto toho se zabýval obecnými limity přezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že toto pochybení krajského soudu nedosahuje takové intenzity, že by způsobovalo nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je nutné přistupovat krajně zdrženlivě, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS). Jak již bylo uvedeno shora, Nejvyšší správní soud musí sám zrušit z úřední povinnosti rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, pokud zjistí nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí bránícího přezkumu krajským soudem. Za takové situace by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení a procesní ekonomie, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek rušil a ukládal krajskému soudu, aby se přezkoumatelností správního rozhodnutí zabýval, pokud tak musel učinit již Nejvyšší správní soud.

[23] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému hodnocení uplatněných námitek a předně se zabýval námitkou, dle které krajskému soudu nepřislušelo doplňovat důvody správních rozhodnutí a provádět dokazování za správní orgány. Krajský soud podle stěžovatelky

nerespektoval kasační povahu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgán a namísto toho postupoval tak, jako by byl dalším stupněm správního řízení.

[24] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [19] tohoto rozsudku, stěžovatelka byla ve správním řízení převážně pasivní. Krajský soud proto nijak nepochybil, jestliže za situace prakticky nulové procesní aktivity stěžovatelky ve správním řízení přistoupil k doplnění dokazování ve vztahu k těm skutečnostem, které stěžovatelka zpochybnila teprve v podané žalobě, a tudíž k nim správní spis nemohl obsahovat příslušné důkazní prostředky (otázka uveřejnění informace dle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii, oprávnění městské policie města Turnov měřit na základě veřejnoprávní smlouvy rychlost v obci Malá Skála a odměňování pronajímatele rychloměru). Takový postup je zcela v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, neboť krajský soud neprováděl vyčerpávající dokazování týkající se samotného spáchání skutku, nýbrž doplnil dokazování toliko ve vztahu k dílčím námitkám, které spáchání správního deliktu nijak nezpochybňovaly. Zároveň je logické, že krajský soud v reakci na žalobní námitky uvedl v napadeném rozsudku důvody a argumenty, které nebyly obsaženy ve správních rozhodnutích, jestliže se jednalo o námitky, které stěžovatelka v důsledku své procesní strategie neuplatnila ve správním řízení. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že by krajský soud jakkoliv nahrazoval činnost správních orgánů.

[25] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda měřený úsek byl obcí i v části, ve které nebyla žádná zástavba. Podle stěžovatelky totiž musí být současně splněny oba znaky obce podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu, tj. označení příslušnými dopravními značkami a zastavěnost území. Měřený úsek z podstatné části (téměř 200 m) však procházel úsekem nezastavěného území. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku nedůvodnou.

[26] Podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu je obec *zastavěné území, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami; na účelových komunikacích se značky neosazují.*

[27] Nejvyšší správní soud se s obdobnou námitkou zabýval již v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 As 177/2017-49, ve kterém v bodě 34 konstatoval, že „[p]odle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu je obec zastavěné území vymezené dopravními značkami. Není přitom pochyb o tom, že Židlochovice jsou obcí ve smyslu citovaného ustanovení, neboť jejich území je osazeno dopravními značkami upravujícími začátek a konec obce. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že úsek pozemní komunikace, na němž byla v projednávané věci měřena rychlost, je, jak uvedl krajský soud, nezastavěný. Rozhodné je, že se tento úsek nachází v obci. Skutečnost, že některé části obce jsou nezastavěny, totiž nemění nic na tom, že obec Židlochovice je ve smyslu zákona o silničním provozu jako celek zastavěným územím vymezeným dopravními značkami a je tedy nutno na (celém) jejím území dodržovat § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu stanovenou nejvyšší dovolenou rychlost.“ Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro odchýlení se od citovaných závěrů, vyšel z nich i v nyní projednávané věci.

[28] Přílehlavý na případ stěžovatelky je rovněž krajským soudem citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 145/2018, ve kterém se Nejvyšší správní soud v bodě 17 ztotožnil se závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, čj. 33 A 82/2015-41, dle něž „vymezení obce pro účely zákona o silničním provozu je třeba považovat za autonomní definici, která sleduje čistě potřeby úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích. „Zastavěné území“ představuje obecný (z hlediska logiky „rodový“) formální znak obce ve smyslu zákona o silničním provozu, který znamená toliko, že obec by měla být vymežována na pozemních komunikacích dopravními značkami v zásadě v zastavěném území (tzv. intravilánu), nikoliv mimo ně. Z hlediska působení pravidel silničního provozu je ovšem zásadní, v jakém úseku je obec na pozemní

pokračování

komunikaci skutečně dopravními značkami vyznačena, nikoliv zda se skutečně jedná či nejedná o zastavěné území. To neplatí pouze na účelových komunikacích, kde se obec dopravní značkou nevymezuje a kde se musí účastník silničního provozu orientovat podle charakteru okolí, případně v situacích, kdy by z jiných důvodů dopravní značka vymezující „obec“ na předmětné pozemní komunikaci chyběla (viz k tomu podrobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 183/2012 - 50). Z hlediska jízdy po silnici první třídy, o kterou se v posuzované věci jednalo, při níž došlo k překročení nejvyšší povolené rychlosti, však může mít skutečnost, že její část dopravní značkou vyznačena jako „obec“ nevede zastavěným územím, vliv pouze z hlediska hodnocení společenské nebezpečnosti (škodlivosti) spáchaného přestupku, nikoliv však na samotnou kvalifikaci pod příslušnou skutkovou podstatu překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci.“

[29] Z výše citovaných rozsudků je tak zřejmé, že měřený úsek neztrácí povahu obce jen z toho důvodu, že prochází částečně nezastavěným územím, jestliže se jinak v celém svém rozsahu nachází v obci, jejíž začátek a konec je vymezen dopravními značkami. Zastavenost území podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu totiž představuje obecný znak obce, který se vztahuje k území obce jako celku. Opačný výklad zastávaný stěžovatelkou by vedl k absurdním situacím, kdy by v jednotlivých částech obce platila různá rychlost v závislosti na tom, zda zrovna pozemní komunikace prochází fakticky zastavěným územím či nikoliv. Takovýto výklad by byl jednak v rozporu s principem právní jistoty, neboť by bylo ponecháno na řidičích, aby v každém jednotlivém případě vyhodnotili, jakou povahu má území, jímž prochází pozemní komunikace, jednak by vedl ke vzniku vysoce rizikových a nebezpečných situací způsobených nijak neregulovaným střídáním nejvyšší povolené rychlosti v zastavěných a nezastavěných částech obce (a to až o 40 km/h!). Výklad zastávaný stěžovatelkou tak je v rozporu se smyslem a účelem omezení rychlosti v obci podle § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, neboť by ve svém důsledku vedl k závažnému narušení plynulosti a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích a k ohrožení života a zdraví jeho účastníků. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že měřený úsek byl obcí ve smyslu § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu i v té části, ve které nebyla žádná zástavba.

[30] Co se týče námitky, dle které nemohlo být stěžovatelce a řidiči vozidla v době jízdy známo, že obec nemusí být zastavěným územím, jestliže ze zákona vyplývá opak a daná judikatura ještě neexistovala, Nejvyšší správní uvádí, že tato námitka je zavádějící a lichá. Z výše citovaných rozsudků totiž nevyplývá, že by zastavenost území nebyla znakem obce podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud v nich pouze upřesnil, že se znak zastavenosti území vztahuje k obci jako celku. Nadto nelze spekulovat o tom, co bylo v době spáchaní přestupku známo řidiči vozidla, jestliže je stěžovatelce kladen za vinu správní delikt podle § 125f odst. 1 ve spojení s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, za který odpovídá objektivně, bez ohledu na míru zavinění. Případná dobrá víra stěžovatelky v jí zastávaný výklad definice obce podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu by tak mohla být zohledněna za zcela výjimečných okolností maximálně pouze jako polehčující okolnost při ukládání pokuty za správní delikt (srov. bod 32 a násl. rozsudku NSS ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 415/2018-48). Stěžovatelce však byla uložena pokuta v nejnižší možné zákonné sazbě.

[31] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřisvědčil ani námitce, dle které krajský soud porušil zásadu kontradiktornosti řízení tím, že nedal stěžovatelce najevo, že bude tuto otázku posuzovat na základě právní argumentace, která není obsažena ve správních rozhodnutích. Zásada kontradiktornosti řízení totiž neznamená, že by krajský soud musel žalobci oznamovat svůj právní náhled na určitou otázku (nadto poprvé vznesenou až v žalobě) před rozhodnutím ve věci. Zásada kontradiktornosti naopak vyžaduje, aby každá ze stran měla „možnost nejen předložit důkazy a argumenty, které považuje za nutné, aby její požadavky uspěly, ale také možnost seznámit se všemi důkazy a vznést k nim připomínky za účelem ovlivnit rozhodnutí soudu. Z principu kontradiktornosti vyplývá, že rozhodnutí soudu nemůže být založeno na ničem, co nebylo předmětem diskuse stran, resp. co jim nebylo

předloženo k diskusi“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16). O možnost seznámit se všemi důkazy a vznést k nim připomínky se stěžovatelka sama připravila tím, že se přes řádné předvolání bez včasné omluvy na jednání před krajským soudem nedostavila (omluvu soud obdržel 25 minut po zahájení jednání ve věci). Krajský soud tak zásadu kontradiktornosti řízení neporušil. Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného poznamenává, že krajský soud svým postupem neporušil ani zásadu zákazu překvapivých rozhodnutí. Nemohl totiž postupovat ve vztahu ke stěžovateli podle § 49 odst. 4 s. ř. s., pokud se ona ani její zástupce jednání bez včasné omluvy nezúčastnili.

[32] Stěžovatelka dále namítá, že nebylo prokázáno uveřejnění informace o provozování rychloměrů na webu www.turnov.cz. Podmínka dle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii musela být splněna dne, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku. Její splnění však správní orgány nezkoumaly a neprokázaly. Uveřejnění informace na webu není podle stěžovatelky vhodné. Za vhodné uveřejnění lze považovat pouze takové, které by informovalo každého projíždějícího řidiče.

[33] Podle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii platí, že *jsou-li k pořízení záznamů podle odstavce 1 zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit*.

[34] Nejvyšší správní soud znovu podotýká, že otázku uveřejnění informace o provozování stálého automatického technického systému podle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii stěžovatelka vznesla poprvé až ve správní žalobě. Není úkolem správního orgánu, aby za obviněného ze spáchání správního deliktu domýšlel všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS). Žalovaný a ani správní orgán I. stupně se touto otázkou tudíž nemuseli zabývat ve svých rozhodnutích, jestliže ji stěžovatelka v průběhu správního řízení nenamítala (shodně též rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, čj. 9 As 413/2018-43, a ze dne 19. 8. 2020, čj. 2 As 309/2019-39).

[35] Pokud jde o prokázání uveřejnění informace o provozování stálého automatického technického systému krajským soudem, je třeba přisvědčit stěžovateli, že v případě provádění dokazování webovými stránkami je nezbytné, aby jejich stav byl odpovídajícím způsobem zachycen (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2016, čj. 1 As 80/2016-30). Nutnost relevantním způsobem zachytit obsah webové stránky k rozhodnému okamžiku vyplývá především z proměnlivosti webových stránek v čase (k tomu srov. stěžovatelkou zmíněný rozsudek NSS sp. zn. 1 As 33/2011). Pokud by krajský soud žádným způsobem nezaznamenal obsah webových stránek, nebyl by Nejvyšší správní soud schopen ověřit, jaké informace se na webových stránkách v daném okamžiku nacházely.

[36] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že na podkladě žalobní námítky přistoupil krajský soud při jednání dne 21. 3. 2019 k doplnění dokazování za účelem zjištění, zda byla informace o zřízení stálého automatického technického systému vhodným způsobem uveřejněna podle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii, a to provedením důkazu webovými stránkami www.turnov.cz. Na č. l. 66 spisu krajského soudu je současně založena listina zachycující samotný důkazní prostředek (uvedené webové stránky) k datu 8. 6. 2012, tedy v době před spácháním správního deliktu stěžovatelkou. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by uveřejnění informace na zmíněném webu nebylo nijak prokázáno a že by nebyl zachycen stav internetové stránky ve spise krajského soudu. Zároveň je z obsahu této listiny zřejmé, že informace o zřízení stálého automatického technického systému byla na internetových stránkách zveřejněna před tím, než byl správní delikt stěžovatelkou spáchán. Stěžovatelka se

pokračování

navíc mohla k tomuto důkazu vyjádřit a případně navrhnout důkazy jiné, pokud by se účastnila jednání krajského soudu, což však neučinila.

[37] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda lze uveřejnění této informace na internetových stránkách považovat za vhodné. Účelem informační povinnosti vymezené v § 24b odst. 2 zákona o obecní policii je zajistit, aby veřejnost věděla, že se nachází na místě přístupném veřejnosti, které je monitorováno. Co se týče vhodné formy uveřejnění, ta není v zákoně o obecní policii přímo uvedena. Nejvyšší správní soud v bodě 16 rozsudku ze dne 16. 12. 2019, čj. 9 As 280/2019-39, konstatoval, že „[z]veřejnění v novinách dostupných na internetu je třeba též pokládat za vhodnou formu, neboť tímto způsobem se o instalování měřících zařízení mohla dozvědět široká veřejnost, a to přímo od příslušných představitelů obce. Nelze trvat na tom, aby musela obec prokazovat, že se s touto informací seznámil či mohl seznámit i sám stěžovatel, at' už materiálně či formálně.“ Lze proto souhlasit s krajským soudem, že za vhodné uveřejnění informace o zřízení stálého automatického technického systému lze považovat také její publikaci na internetových stránkách, ze kterých je seznatelné v jakém úseku se dané zařízení nachází. Tímto způsobem se tak mohla o zřízení měřícího zařízení jednoduše dozvědět široká veřejnost. Nelze však souhlasit se stěžovatelkou, že by vhodným uveřejněním bylo pouze takové, které by informovalo každého projíždějícího řidiče. Z § 24b odst. 2 zákona o obecní policii totiž nevyplývá, že by obecní policie byla povinna uveřejnit danou informaci přímo fyzicky v místě zřízení stálého automatického technického systému např. formou dopravní značky. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že závěr krajského soudu o vhodnosti uveřejnění informace na internetu je sice stručný, ale plně přezkoumatelný.

[38] Závěrem Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou námitku, dle které nebyla naplněna podmínka součinnosti obecní policie s Policií ČR dle § 79a zákona o silničním provozu.

[39] Podle § 79a zákona o silničním provozu *za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.*

[40] K prokázání oprávnění provádět měření obecní policií ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu postačuje, že je ve správním spise obsažena listina o schválení provádění měření na daném úseku vydaná orgánem Policie ČR. Tuto listinu lze beze sporu považovat za doklad o součinnosti prováděného měření s Policií ČR. Součinnost nemůže zjevně spočívat například v osobní přítomnosti příslušníka Policie ČR při provádění měření obecní policií, a to tím spíše, bylo-li měření prováděno prostřednictvím stálého automatického technického systému bez obsluhy (bod 19 rozsudku NSS ze dne 23. 12. 2020, čj. 3 As 173/2019-37). Naopak povinnost součinnosti toliko zdůrazňuje obecnou zásadu spolupráce obecní policie s Policií ČR, která se projevuje již tím, že Policie ČR dá souhlas s prováděním měření a určí k tomu příhodný úsek. Zjevně by později, i přes dříve vydaný souhlas, mohla například požadovat změnu měřeného úseku. Pokud tak však neučiní, lze vycházet z toho, že s měřením dle původního schválení i nadále souhlasí. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Ve správním spise je na č. l. 4 založena listina, ze které vyplývá, že Krajské ředitelství policie Libereckého kraje schválilo dne 26. 1. 2015 provádění měření stacionárním úsekovým měřičem rychlosti na silnici I/10 v celém průtahu obcí Malá Skála v obou směrech nejdéle do 1. 2. 2018. Požadavek součinnosti obecní policie s Policií ČR podle § 79a zákona o silničním provozu byl proto naplněn. Nadto stěžovatelka ani blíže neuvedla, jaká konkrétní součinnost v nyní projednávané věci chyběla a v čem přesně měla spočívat.

[41] Námitka týkající se platnosti souhlasu s měřením rychlosti v daném úseku je nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[43] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 26. srpna 2021

Petr Mikeš
předseda senátu