



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Jiran a partner architekti, s. r. o.**, se sídlem Jana Masaryka 257/26, Praha 2, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2019, č. j. 28 A 19/2017 - 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2019, č. j. 28 A 19/2017 - 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 4. 2017, č. j. OD/17/10342/AZD, uznal Městský úřad Turnov (dále též „městský úřad“) žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že dne 2. 12. 2016, v 10:24 hodin, nezajistil, aby při užití jím provozovaného vozidla registrační značky X, 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, směr Železný Brod, byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Dle porízeného záznamu z automatizovaného silničního rychloměru používaného bez obsluhy bylo totiž zjištěno, že řidič uvedeného vozidla jel v daném úseku v rozhodné době rychlostí 59 km/h po odečtení tolerance měřícího zařízení 3 km/h. Tím došlo k porušení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Za uvedené protiprávní jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí městského úřadu podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 6. 2017, č. j. OD 668/17-3/67.1/17178/Rg KULK 44239/2017, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) zamítl shora označeným rozsudkem. Konstatoval, že v daném případě nebylo na místě vést společné řízení o dalším správním deliktu žalobce, a to s ohledem na časovou souslednost jednotlivých správních deliktů a správních řízeních o nich. V nynějším řízení bylo o spáchání správního deliktu rozhodnuto ještě před vydáním příkazu v dalším správním řízení. To, zda měla být, resp. zda byla aplikována absorpční zásada, lze posoudit až při přezkumu pozdějšího správního rozhodnutí. Dále uvedl, že pro naplnění skutkové podstaty je relevantní, zda se měřený úsek nachází v obci ve smyslu zákona o silničním provozu. Tato skutečnost byla v řízení dostatečně prokázána. Rovněž bylo prokázáno řádné zveřejnění informace o provádění úsekového měření ve smyslu § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obecní policii“). Krajský soud tuto skutečnost ověřil při jednání, při němž provedl důkaz webovými stránkami obce Turnov. Z provedeného dokazování rovněž zcela jasně vyplývá, že měření bylo prováděno v součinnosti s policií České republiky, která ve vyjádření ze dne 26. 1. 2015 udělila souhlas s instalováním stacionárních měřičů v daném úseku. Účel měření rychlosti pak není třeba prokazovat či kvantifikovat při každém jednotlivém měření. Započtení odchylky měřícího zařízení ve výši 3 km/h vyplývá z certifikátu o schválení typu měřidla. Lichá je rovněž domněnka žalobce, že se vlastník rychloměru podílel na měření rychlosti a výše jeho odměny závisí na objemu udělených pokut. Samotné místo spáchání přestupku bylo ve výroku rozhodnutí vymezeno dostatečně jasně, přičemž toto vymezení má oporu ve spise. Krajský soud dále zdůraznil, že znakem skutkové podstaty není absence dopravní nehody jako následku porušení pravidel. Jedná se o podmínku odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt. Samotným překročením rychlosti došlo k potenciálnímu ohrožení zájmů chráněných zákonem, tedy i k naplnění materiální stránky správního deliktu. Žalobce netvrdil relevantní okolnosti, které by společenskou škodlivost předmětného jednání snižovaly. Krajský soud neshledal, že by městský úřad aplikoval nesprávné znění zákona ani prostor pro aplikaci později účinné právní úpravy. Jako nedůvodné vyhodnotil také námitky týkající se vad výroku a protiústavnosti § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Není podstatné, že výrok neobsahuje odkaz na § 125e odst. 2 zákona o silničním provozu, ale že městský úřad podle tohoto ustanovení při stanovení výše pokuty postupoval. Výrok byl dostatečně určitý a nezaměnitelný.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V prvním okruhu námitek stěžovatel krajskému soudu vytkl, že doplňoval důvody správních rozhodnutí v otázce, zda sporný úsek splňuje zákonné znaky obce ve smyslu § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu. Krajský soud měl toliko posoudit, zda se touto otázkou zabývaly správní orgány, nikoliv nahrazovat jejich činnost. Nadto nelze souhlasit s tím, že pro naplnění zákonné definice obce postačuje, pokud je úsek osazen značkami označujícími začátek a konec obce. Musí se současně jednat o zastavěné území, což v dané věci splněno nebylo. Druhý okruh námitek směřoval proti závěru o naplnění materiální stránky přestupku. Tuto otázku správní orgány i krajský soud posoudili nedostatečně. Bagatelní překročení rychlosti v nezastavěném území totiž nemůže naplnit materiální stránku přestupku. V posledním okruhu námitek stěžovatel zpochybnil splnění podmínek měření rychlosti. Opět krajskému soudu vytkl, že nahradil činnost správních orgánů a doplnil důvody i dokazování, namísto toho, aby zkoumal

pokračování

přezkoumatelnost a zákonnost správních rozhodnutí. Krajský soud navíc neprovedl důkaz, kterým by prokázal, že informace o provozovaných rychloměrech byla řádně uveřejněna ke dni spáchání přestupku. Vedle toho řádně nezdůvodnil svůj závěr o vhodnosti uveřejnění dané informace na webových stránkách. Podle stěžovatele lze za vhodné uveřejnění označit jen takové, které by informovalo každého projíždějícího řidiče. Správní orgány rovněž nezkontrolovaly a neprokázaly, že byly splněny podmínky § 79a zákona o silničním provozu. Krajský soud pak nesprávně posoudil splnění podmínky součinnosti mezi obecní a státní policií. Schválení úseku k měření rychlosti policií České republiky ještě neznamená, že byla splněna podmínka součinnosti na provádění měření. Na závěr stěžovatel a jeho zástupce vyslovili nesouhlas s vyvěšením jejich osobních údajů na webu Nejvyššího správního soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a rovněž na závěry krajského soudu, se kterými se plně ztotožnil. Navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel namítl krom jiného i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a správních rozhodnutí. Krajskému soudu vytkl, že přezkoumal rozhodnutí, které je samo nepřezkoumatelné. Správní orgány se podle jeho názoru dostatečně nezabývaly rozhodnými skutečnostmi a krajský soud v tomto ohledu namísto přezkumu doplňoval důvody jejich rozhodnutí i dokazování.

[9] Při posuzování kvality odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je třeba přihlídnout rovněž k procesní aktivitě samotného účastníka správního řízení, neboť i od ní se odvíjí požadavky na obsah a podobu odůvodnění daného rozhodnutí. Byl-li účastník správního řízení zcela pasivní, nelze očekávat, že se správní orgán bude podrobně z vlastní iniciativy zabývat všemi myslitelnými aspekty projednávané věci. V posuzované věci stěžovatel nijak nerozporoval závěry městského úřadu. K nařízenému ústnímu jednání se bez omluvy nedostavil, nevyužil možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a předložit k nim vyjádření. Jeho procesní aktivita se omezila na označení údajného řidiče vozidla, podání blanketního odporu proti příkazu a žádosti o zaslání informací ze správního spisu. Následně podal proti rozhodnutí městského úřadu toliko blanketní odvolání, které i přes výzvu městského úřadu nedoplnil.

[10] Za popsané situace nelze nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí spatřovat v tom, že se správní orgány podrobně nezabývaly skutečnostmi, které nebyly v průběhu správního řízení nikterak zpochybněny a tyto považovaly za nesporné. Úkolem správních orgánů totiž nebylo předjímat a vyvracet veškeré myslitelné námitky přestupce, a tím *de facto* nahrazovat jeho úlohu a pozici. Úkolem správních orgánů bylo, aby v odůvodnění především ozřejmily, proč rozhodly, jak rozhodly, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96). Při podání blanketního odvolání bez uplatnění jakýchkoli právních nebo skutkových námitek je pak v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu povinností odvolacího orgánu přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Věcnou správnost

napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (srov. např. rozsudky kasačního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43, ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, či ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016 - 28, body 27 až 30).

[11] Uvedeným požadavkům rozhodnutí městského úřadu i žalovaného dostála. Z jejich odůvodnění je seznatelné, které skutečnosti oba správní orgány vzaly za podklad svého rozhodnutí, podle které právní normy rozhodly a jakými úvahami se řídily při hodnocení důkazů. Krajskému soudu pak nelze vytýkat, že doplněním dokazování (do té doby zcela nesporných skutečností) nahrazoval činnost správních orgánů, jestliže sám stěžovatel poprvé uplatnil odpovídající věcné námitky teprve v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Nelze proto přisvědčit jeho námitce, že krajský soud přezkoumal rozhodnutí, která trpěla vadou nepřezkoumatelnosti.

[12] Rovněž postup krajského soudu při vypořádání žalobních námitek je plně konformní s konstantní judikaturou Ústavního a Nejvyššího správního soudu, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Krajský soud se tedy nemusel zabývat např. jednotlivými dílčími argumenty stěžovatele týkajícími se nenaplnění materiální stránky přestupku, stačilo toliko to, že proti těmto námitkám postavil svůj odůvodněný závěr.

[13] Krajský soud nepochybil ani tím, že za situace naprosté absence procesní aktivity stěžovatele ve správním řízení přistoupil k doplnění dokazování ve vztahu k otázkám, které stěžovatel (nadto čistě spekulativně) zpochybnil teprve v podané žalobě, a správní spis tak neobsahoval příslušné důkazní prostředky (participace vlastníka rychloměru na měření rychlosti a způsob výpočtu jeho odměny, zveřejnění informace o provozovaných rychloměrech). Takový postup plně konvenuje usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71. Krajský soud totiž neprováděl vyčerpávající dokazování týkající se samotného spáchání skutku, ale doplnil dokazování toliko ve vztahu namítané nezákonnosti použitého důkazního prostředku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 9 As 413/2018 - 43, nebo ze dne 19. 8. 2020, č. j. 2 As 309/2019 - 39).

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda dokazování provedené krajským soudem nevykazovalo vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[15] Stěžovatel v žalobě mimo jiné namítl, že nebyly splněny podmínky pro provádění měření rychlosti stanovené v § 24b odst. 2 zákona o obecní polici.

[16] Podle § 24b odst. 1 zákona o obecní polici platí *[o]becní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejích úkolů podle tohoto nebo jiného zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu zákroku nebo úkonu. Dle odst. 2 téhož ustanovení [j]sou-li k pořizování záznamů podle odstavce 1 zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit.*

pokračování

[17] Na podkladě uvedené žalobní námitky přistoupil krajský soud při jednání dne 25. 4. 2019 k doplnění dokazování za účelem zjištění, zda byla informace o zřízení stálých automatických technických systémů vhodným způsobem uveřejněna.

[18] Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud provedl důkaz webovými stránkami www.turnov.cz a konstatoval, že je na nich zveřejněna informace o umístění radarů: „*Krajský soud v tomto směru ověřil a odkazuje na webové stránky města Turnov (www.turnov.cz), záložku »Městský úřad«, která obsahuje odkaz na »Radary«. Po otevření tohoto odkazu se zobrazí informace o tom, kde jsou v Turnově a okolí umístěny stacionární silniční rychloměry (tj. včetně předmětného rychloměru v obci Malá Skála). Lze tedy konstatovat, že obecní policie dostala povinnosti stanovené v § 24b odst. 2 zákona o obecní policii a uveřejnila vhodným způsobem informaci o provádění stacionárního měření v obci Malá Skála.*“ Součástí soudního (ani správního) spisu však není žádná relevantní listina či jiný nosič zachycující samotný důkazní prostředek (uvedené webové stránky). Není tedy možné posoudit, z jaké podoby webových stránek krajský soud vycházel a jaké informace se na těchto webových stránkách při provádění dokazování nacházely. Pokud je prováděno dokazování webovými stránkami, je nezbytné, aby jejich stav byl odpovídajícím způsobem zachycen (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2016, č. j. 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. rozsudky zdejšího soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009 - 70, ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58, ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016 - 30, ze dne 20. 3. 2019, č. j. 9 As 421/2018 - 30, či ze dne 11. 10. 2019, č. j. 2 As 80/2018 - 35). Pokud krajský soud žádným způsobem nezaznamenal obsah webových stránek, není Nejvyšší správní soud schopen ověřit, jaké informace se na webových stránkách v daném okamžiku nacházely.

[19] Z výše citované pasáže napadeného rozsudku nadto vyplývá, že krajský soud vycházel z podoby webových stránek a informací uvedených na webových stránkách ke dni jednání, tedy ke dni 25. 4. 2019. Takový postup však nelze aprobovat. Přestože lze obecně konstatovat, že uveřejnění informace na webových stránkách obce je možné považovat za vhodný a dostatečný způsob uveřejnění ve smyslu § 24b odst. 2 zákona o obecní policii, jak vyplývá také z rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 9 As 280/2019 - 41, je nutné zdůraznit, že z hlediska splnění podmínek § 24b odst. 2 zákona o obecní policii je relevantní obsah webových stránek pouze v určitém čase, a to konkrétně k okamžiku spáchání přestupku, respektive správního deliktu. S ohledem na výše uvedenou proměnlivost webových stránek v čase není informace získaná provedením důkazu později zachyceného stavu webových stránek s to sama o sobě způsobilá osvědčit naplnění povinnosti obecní policie dle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii, neboť neprokazuje, že došlo k uveřejnění informace před spácháním přestupku. Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 247/2020 - 47, který se zabýval obdobnou situací co do aktuálnosti znění webových stránek jako v nyní posuzovaném případě. Srov. přiměřeně rovněž rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 8. 2020, č. j. 2 As 309/2019 - 39.

[20] S ohledem na výše uvedené pak zdejšímu soudu nezbylo než konstatovat, že krajský soud pochybil, když provedl důkaz webovými stránkami, avšak žádným způsobem nezachytil jejich obsah a tento neučinil součástí soudního spisu, a dále když dovodil, že v projednávané věci byla informace o zřízení stálých automatických technických systémů uveřejněna vhodným způsobem podle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii ke dni spáchání přestupku na podkladě obsahu webových stránek k pozdějšímu datu. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která ve svém důsledku mohla vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[21] Nejvyšší správní soud se v důsledku uvedené vady nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť by to za tohoto procesního stavu bylo přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007 - 77, podle něhož „*správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání »nově vysloveného« právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.*“

[22] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 4 uvedeného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud tedy v dalším řízení řádně doplní dokazování za účelem prokázání uveřejnění informace o umístění měřicího zařízení v době spáchání správního deliktu.

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

[24] K nesouhlasu stěžovatele a jeho advokáta s vyvěšením jejich osobních údajů na internet Nejvyšší správní soud uvádí, že se k němu v případě téhož advokáta již opakovaně vyjadřoval, např. přípisem Předsedy Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. S 139/2019 - 7, či ve věcech vedených pod sp. zn. 2 As 383/2017, či sp. zn. 9 As 413/2018. Za této situace již není nutné danou skutečnost podrobněji rozebírat, a zdejší soud odkazuje na relevantní písemnosti.

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

V Brně dne 3. prosince 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu