



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **K. K.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2019, č. j. 73 A 8/2018 - 32,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e** náhrada 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] Kasační stížností se žalovaný správní orgán (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2017, č. j. KUZL-84299/2017, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 5. 2017, č. j. MUUH-DSA/9627/2017/VJ, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání dvou správních deliktů 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 účinném ke dni spáchání správních deliktů (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč. Správních deliktů se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel osobního motorového vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť dne 2. 7. 2016 v 14:30 hodin a dne 23. 7. 2016 v 15:15 hodin nezjištěný řidič jím provozovaného vozidla v obci Ostrožská Nová Ves – Chylice s jím provozovaným vozidlem při stání nenechal volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy. Tím porušil § 25

odst. 3 zákona o silničním provozu a takové jednání vykazuje znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele u krajského soudu, který dospěl k závěru, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Správní orgány totiž ve svých rozhodnutích uvedly, že vozidlo na daném místě stálo, aniž by jakkoliv vysvětlily, proč posuzované jednání kvalifikovaly jako stání, a nikoliv jako zastavení. Toto rozdělení je přitom podstatné, neboť v případě, že řidič vozidla zastaví, je třeba ponechat volný jeden jízdní pruh v jednom směru, kdežto v případě stání je třeba ponechat volný jeden jízdní pruh v obou směrech. Dále z fotodokumentace, z níž správní orgány vycházely, není zřejmé, v jaké přesné šíři zůstala cesta vedle žalobcova vozidla průjezdná, resp. jaká je šíře cesty v místě, kde vozidlo stálo. Krajský soud se následně zabýval jednotlivými žalobcovými dílčími námitkami, které však již neshledal důvodnými.

[4] Krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I.); současně rozhodl, že stěžovatel je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 9 800 Kč (výrok II.).

## III. Kasační stížnost

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že ve správním spise je založena fotografie jiného vozidla na stejné cestě s přiloženým měřícím metrem. Ačkoliv se jedná o jiné vozidlo, je zřejmé, že je cesta zhruba čtyři metry široká. Tomu odpovídá i vizuální šíře cesty na fotografiích žalobcova vozidla. Z fotografií je rovněž zřejmé, že se šíře cesty výrazně nemění, a je tak vyloučeno, aby v některé své části byla širší šesti metrů, což je šíře, kterou musí řidič vozidla při stání ponechat průjezdnou v případě obousměrné komunikace. Je tak zřejmé, že pokud řidič na této cestě zastavil a stál, dopustil se tím popsaneho přestupkového jednání. V dané oblasti dle stěžovatele stojí vozidla v rozporu s právními předpisy často vzhledem k blízkosti této cesty k jezerům vhodným ke koupání. Ostatně i z fotografií je zřejmé, že na místě stojí více vozidel, o nichž museli policisté zajistit důkazy. Bylo by tedy nadbytečné po nich požadovat, aby přikládali měřící metr ke každému z vozidel.

[6] Krajský soud pochybil, pokud nezohlednil, že z fotografií vyplývá, že v době, kdy bylo vozidlo žalobce kontrolováno, nebyly zřejmé žádné okolnosti, které by svědčily o tom, že dochází k nástupu a výstupu osob, popř. k naložení či vyložení nákladu. Při zastavení vozidla přitom musí být z okolností zřejmé indicie, že se jedná o pouhé zastavení, a nikoliv o stání. Pokud takové indicie patrné nejsou, mohly správní orgány bez dalšího uzavřít, že se jednalo o stání vozidla.

[7] Stejně tak krajský soud pochybil, pokud žalobci přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobce byl totiž ve správním řízení zcela pasivní a veškeré své argumenty vnesl poprvé až v žalobě. Upozornil též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019 - 33, podle kterého je obdobná procesní strategie zneužitím práva a v jejím důsledku může být omezen rozsah soudního přezkumu.

[8] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Řízení o přestupku nebo o správním deliktu je zahájeno a vedeno z moci úřední, a je tedy na správních orgánech, aby zjistily a prokázaly skutečný skutkový stav tak, aby byly vyloučeny rozumné pochybnosti. To platí i v případě, že je pachatel ve správním řízení zcela pasivní. K otázce, do jaké míry je správní orgán povinen prokazovat rozhodné skutečnosti z vlastní iniciativy při řízení o přestupcích a správních deliktech, se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS. V citovaném usnesení rozšířený senát vyslovil názor, že „[s]právní orgán nedisponuje ‚nekonečnou fantazií‘, není tedy povinen předvídat a ve svém rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námitku obviněného z přestupku. Zákon ovšem správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného v řízení o přestupku opatřil dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují.“

[12] Dále rozšířený senát v citovaném usnesení uvedl, že „pokud krajský soud zjistí, že správní orgány v řízení o přestupku nepostupovaly v souladu s požadavkem na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může v souladu s § 52 a 77 s. ř. s. učinit porovnáním nových tvrzení s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových, resp. nově navrhaných. Přitom platí, jak bylo uvedeno shora, že smyslem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správních orgánů a vyprazdňovat účel správního řízení. Pokud tedy krajský soud dospěje k závěru, že nedostatky ve zjištění skutkového stavu jsou takového rozsahu, že jejich odstranění by znamenalo nabrát činnost správních orgánů, uloží soud tuto povinnost správnímu orgánu (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).“

[13] Lze tedy shrnout, že úkolem soudu, bylo-li napadeno rozhodnutí o přestupku nebo správním deliktu, je – v návaznosti na žalobní body zpochybňující zjištěný skutkový stav – v první řadě ověřit, zda správní orgán zajistil důkazy, které rozptýlí rozumné pochybnosti o všech rozhodných okolnostech, popř. na základě návrhů žalovaného správního orgánu doplnit dokazování tam, kde v důsledku procesní pasivity pachatele vyvstaly některé otázky teprve v řízení o žalobě – tím však soud nesmí nahrazovat činnost správních orgánů.

[14] V nyní projednávaném případě spočívalo přestupkové jednání v porušení § 25 odst. 3 zákona o silničním provozu (část před středníkem): „Při stání musí zůstat volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy [...]“. Jak správně poznamenal krajský soud, jednání naplní znaky přestupku, jedná-li se o stání a nezbývají-li vedle vozidla 3 metry pro každý směr jízdy – naplnění těchto dvou podmínek musí správní orgán prokázat a zabývat se jimi, a to navzdory případné procesní pasivitě žalobce. Samotné naplnění znaků skutkové podstaty musí správní orgán prokázat, učinit o něm závěr a vysvětlit, proč k němu dospěl – k tomu (slovy rozšířeného senátu) nepotřebuje disponovat „nekonečnou fantazií“.

[15] Správní orgány se však nezabývaly tím, zda v nyní projednávané věci řidič s vozidlem stál, či pouze zastavil. V kontextu zákona o silniční dopravě je třeba mezi těmito dvěma pojmy důsledně rozlišovat – zatímco zastavením se rozumí uvedení vozidla do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob nebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu, stáním se rozumí uvedení vozidla do klidu nad dobu povolenou k zastavení [§ 2 písm. n) a o) zákona o silničním provozu]. V samotném § 25 odst. 3 zákona o silničním provozu jsou pak stanoveny dvě různé povinnosti, a jejich porušením tedy lze naplnit dvě různé skutkové podstaty přestupků (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 8 As 196/2018 - 47), přičemž rozdílem mezi nimi (kromě rozdílné šíře zbytku cesty, která má zůstat průjezdná) je právě jednání spočívající buďto ve stání, nebo v zastavení. Na tuto skutečnost již zcela správně upozorňoval krajský soud. Je tedy evidentní, že pokud správní orgány hodlaly postihnout jednání žalobce, měly se touto otázkou zabývat z vlastní iniciativy, neboť musely rozhodnout, která z možných skutkových podstat je jednáním naplněna.

[16] Nejvyšší správní soud nevylučuje, že by bylo možné stání dovodit z důkazů, které jsou obsaženy ve správním spise. Jak stěžovatel upozorňuje v kasační stížnosti, z fotografií vozidla nejsou zřejmé žádné indicie, že by řidič vozidla pouze zastavil. Ani skutečnost, že z popisu skutku nevyplývá, že by policisté kontrolovali vozidlo po delší dobu (při první kontrole je pouze uveden čas 14:30 a při druhé 15:15), nemusí znamenat, že úsudek o stání řidiče vozidla neobstojí – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2018, č. j. 6 As 134/2018 - 29. Zde je ovšem podstatné, že krajský soud nezrušil rozhodnutí stěžovatele kvůli tomu, že nesouhlasil s jeho úsudkem o tom, že vozidlo stálo, ale proto, že stěžovatel ani správní orgán I. stupně této otázky nevěnovaly vůbec žádnou pozornost, nijak svůj úsudek neodůvodnily a závěr o stání vozidla pouze konstatovaly. V takovém případě již nebyl prostor pro polemiku se závěry stěžovatele, neboť neodůvodněný závěr je bez ohledu na svou případnou správnost nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů; nepřezkoumatelnost již nelze zhojit tím, že je závěr správních orgánů vysvětlen a odůvodněn v řízení o žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99).

[17] Co se týče nezjištění šíře vozovky, která vedle žalobcova vozidla zůstala průjezdná, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Ve spise jsou založeny dvě fotografie s měřicím pásmem, z nichž je zřejmé, že měřená cesta má zhruba čtyři metry v šíři. Obě tyto fotografie jsou ovšem zachyceny u jiného vozidla, přičemž žalobcovo vozidlo na nich není vůbec vidět. Ze správního spisu předloženého Nejvyššímu správnímu soudu tak ani nevyplývá, že fotografie zachycující šíři cesty byla pořízena na stejné cestě jako fotografie žalobcova vozidla, popř. že šíře cesty je na této cestě skutečně neměnná, jak uvedl stěžovatel v kasační stížnosti.

[18] Závěr krajského soudu, že ve spise není dostatečně zdokumentována šíře cesty v místě, kde byl přestupek spáchán, tedy obstojí a rozhodně není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud si je vědom, že z povahy věci musí existovat vztah přímé úměry mezi závažností postihovaného jednání a mírou podrobnosti jeho dokumentace, v daném případě však správním orgánům nic nebránilo, aby šíři cesty v místě spáchání přestupku zjistily, popř. aby vyvrátily pochybnosti o šíři cesty v daném místě. Nelze souhlasit se stěžovatelovým argumentem, že je nadbytečné požadovat po policistech zajišťujících důkazy, aby umístovali měřicí pásmo ke každému z dokumentovaných vozidel. Takový postup, byť pro policisty samotné možná náročnější, neobnáší zvýšení nákladů na zajištění důkazů ani zajišťování důkazů nijak zvlášť neprodlouží. Nadto by se správní soudy jistě spokojily s takovou fotografií, na které by bylo patrné měřicí pásmo u jiného vozidla, ale zároveň by bylo zřetelně zachyceno i žalobcovo vozidlo a bylo by zřejmé, že se cesta zřetelně nerozšiřuje. V žádném případě není možné nedostatek zajištěných důkazů omlouvat tím, že se v daném místě nacházelo mnoho stojících vozidel,

pokračování

kterými se policisté museli zabývat – řízení o přestupcích a správních deliktech se vede s každým řidičem nebo provozovatelem vozidla zvlášť a důkazy zajištěné ke každému případu musejí obstát samy o sobě.

[19] Nelze připustit, aby správní orgány hodnotily naplnění skutkové podstaty přestupků tzv. „od oka“. Vzhledem k tomu, že na základě obsahu spisu není možné fotografie s měřením cesty propojit s šíří cesty na fotografii žalobcova vozidla, je třeba dospět k závěru, že správní orgány hodnotily šíři cesty v daném případě pouze z vizuálního hlediska. Pro úplnost je třeba uvést, že pokud měly správní orgány v několika různých řízeních k dispozici fotografie více za sebou stojících vozidel tvořících nepřerušenu řadu až k žalobcovu vozidlu, a mohly tedy z těchto fotografií učinit závěr o šíři cesty vylučující všechny rozumné pochybnosti, ze spisu takové informace nevyplývají a správní orgány ani ve svých rozhodnutích svůj úsudek v tomto směru přezkoumatelným způsobem nerozvedly.

[20] Nejvyšší správní soud tedy závěrem ve shodě s krajským soudem konstatuje, že k naplnění skutkové podstaty spočívající v porušení § 25 odst. 3 zákona o silničním provozu části před středníkem bylo zapotřebí, aby správní orgány dospěly k přezkoumatelnému závěru o stání vozidla a o nedostatečné šíři zbylé cesty. O těchto skutečnostech mohly a měly učinit jasný, přesvědčivý a odůvodněný úsudek nezávisle na procesní aktivitě žalobce, neboť se jedná o základní znaky skutkové podstaty přestupkového jednání, kterého se měl řidič vozidla dopustit. Tomu však, jak vyplývá z výše uvedeného, správní orgány nedostály a správní soudy již při své rozhodovací činnosti tyto nedostatky zhojit nemohou, neboť by fakticky nahrazovaly jejich činnost. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, když rozhodnutí stěžovatele zrušil pro vady řízení týkající se jednak nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jednak toho, že skutkový stav, který vzal za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spisech [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.].

[21] Stěžovatel dále tvrdil, že krajský soud pochybil, pokud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě. Je pravdou, že důvody zvláštního zřetele hodné mohou vést k tomu, že soud úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení nepřizná, popř. ji nepřizná v plné výši (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již několikrát konstatoval, že takovým důvodem mohou být určité procesní strategie, kterých využívá žalobcův zástupce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 115/2019 - 28, ve spojení s usnesením ze dne 21. 8. 2019, č. j. 6 As 115/2019 - 44). V posledně citovaném usnesení zdejší soud uvedl: „*Žalobce podal proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí toliko blanketní odvolání a celou svou obhajobu soustředil až do řízení před soudem. To sice nečiní jeho žalobu a v ní obsažené žalobní body nepřijatelnými, současně však tento postup vyprazdňuje princip subsidiarity ochrany, podle něhož ochranu veřejným subjektivním právům mají soudy ve správním soudnictví poskytovat zásadně až po vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 5 s. ř. s.), čímž se zřejmě rozumí jejich vyčerpání efektivní, umožňující správním orgánům napravit vady a nezákonnosti bez zásahu, resp. před zásahem soudu.*“ Uvedené lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Přitom je zřejmé, že skutečným účelem této procesní taktiky může být prodlužování správního řízení a zvýšení pravděpodobnosti zániku odpovědnosti za správní delikt, resp. přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty nebo nelegitimní snaha získat v případě úspěchu ve sporu náhradu nákladů řízení. Je krajně nevhodné, aby byl takový postup dotován prostřednictvím náhrady nákladů řízení. Současně je však třeba přihlídnout k okolnostem konkrétního případu a zvážit, do jaké míry se žalobcova obstrukční taktika podílela na zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[22] V nyní projednávaném případě krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro shora popsané vady řízení, na které nepochybně mohl a měl stěžovatel reagovat – a to bez ohledu na procesní pasivitu žalobce a z ní plynoucí omezení odvolacího přezkumu ve smyslu § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jak uvedl již krajský soud. Nejvyšší správní soud připomíná, že zrušení rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti nebo

nedostatečné opory skutkového stavu ve správním spisu je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám řízení, pro které soud napadené rozhodnutí zruší bez jednání, aniž by je mohl meritorně přezkoumat – existenci takových vad lze jen stěží přičítat procesní taktice žalobce. Za této situace tedy krajský soud postupoval správně, pokud žalobci, který měl ve věci úspěch, přiznal náhradu nákladů řízení v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s.

#### **V. Závěr a náklady řízení**

[23] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobci, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 4. prosince 2020

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu