

Vyvěšeno dne: 27. 10. 2026
Svěšeno dne: 10. 11. 2026

Petra Kopáčková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Michal Gábor**, zast. Mgr. Radkem Vachtlem, advokátem, se sídlem Laubova 1729/8, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2025, č. j. 044869/2025/KUSK/OSŽPS, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2026, č. j. 56 A 12/2025-36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2026, č. j. 56 A 12/2025-36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Městský úřad Příbram rozhodnutím ze dne 24. 2. 2025, č. j. MeUPB 17243/2025/Kna (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), shledal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Tohoto přestupku se dopustil tím, že při řízení motorového vozidla tovární značky Mercedes-Benz Sprinter (dále jen „dodávka“) držel za jízdy v ruce mobilní telefon, čímž porušil § 7 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Policisté žalobce poprvé spatřili při míjení protijedoucích vozidel na silnici I/18, kdy stěžovatel držel telefon v pravé ruce u pravého ucha. Následně policejní hlídka na kruhovém objezdu změnila směr jízdy a vydala se za dodávkou žalobce. Při předjíždění dodávky na dálnici D4 policisté žalobce znovu spatřili, jak drží telefon, tentokrát v levé ruce u spodní části volantu. Skutek vymezený ve výroku prvostupňového rozhodnutí se však týkal pouze držení telefonu na silnici I/18.

[2] Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí bránil odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 4. 2025, č. j. 044869/2025/KUSK/OSŽPS (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“).

[4] Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 8. 2026, č. j. 56 A 12/2025-36. Uvedl, že žalobce byl v průběhu správního řízení téměř zcela pasivní. Z judikatury plyne, že pokud obviněný využije svého práva mlčet, nelze po správním orgánu požadovat, aby za něj domýšlel všechna myslitelná tvrzení a vypořádal se s nimi ve svém rozhodnutí. Podle krajského soudu žalobce nijak relevantně nezpochybnil výpovědi policistů, s výjimkou nesrovnalosti ohledně barvy mobilního telefonu. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným, že barva telefonu není stěžejní. Jeden z policistů uvedl, že telefon měl lesklý displej s černým rámečkem. Tuto skutečnost žalobce nezpochybnil, protože uvedl, že jeho telefon je bílý, přičemž o barvě rámečku se nezmínil. Podle krajského soudu se tak identifikace telefonu s černým rámečkem jako černého jeví jako zcela pochopitelný omyl, který nijak nezpochybňuje věrohodnost výpovědi policisty.

[5] Krajský soud se dále zabýval námitkou žalobce o logické a technické nepřijatelnosti výpovědí zasahujících policistů. Krajský soud uvedl, že žalobce tuto námitku poprvé uplatnil až v žalobě. Žalobce svá tvrzení přitom ničím nedoložil a ani nenavrhl provedení dalších důkazů. Podle krajského soudu je tvrzení žalobce, že jej policisté nemohli vidět, jak drží v ruce telefon, ničím nepodloženou spekulací. Takové spekulace nejsou způsobilé zvrátit závěry správních orgánů. Krajský soud rovněž poukázal na výpověď zasahujícího policisty, který uvedl, že jelikož dodávky mají výše položená sedadla, je přes levé boční okno vidět jak do vozidla, tak i na ruce řidiče. Toto tvrzení žalobce nijak nezpochybnil.

[6] Žalobce namítl, že policie nepředložila videozáznam z vozidla policejní hlídky. Krajský soud k tomu uvedl, že pokud videozáznam nebyl podle policie způsobilý přispět k objasnění věci, neměla důvod jej předkládat. Pokud měl žalobce za to, že videozáznam mohl pomoci jeho obhajobě, nic mu nebránilo jej navrhnout k provedení jako důkaz. To však v průběhu správního ani soudního řízení neučinil. Skutečnosti, které by mohly podle žalobce z videozáznamu vyplynout, krajský soud označil za ničím nepodložené spekulace. Podle krajského soudu by bylo v rozporu se zásadou subsidiarity správního soudnictví, pokud by provedl rozsáhlé dokazování k tvrzením, která nebyla v průběhu správního řízení vůbec uplatněna.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, že byl v průběhu správního řízení téměř zcela pasivní a že výpovědi policistů relevantně nezpochybnil. Tyto závěry jsou v rozporu s obsahem správního spisu i prvostupňovým rozhodnutím. Stěžovatel byl naopak v průběhu správního řízení aktivní. Během ústního jednání konaného dne 6. 2. 2025 zpochybňoval výpovědi policistů a poukázal na řadu nesrovnalostí. Stěžovatel namítl, že i pokud by v průběhu správního řízení byl pasivní, nemohl by krajský soud z této skutečnosti dovozovat snížení důkazního standardu nebo přenesení důkazního břemene na stěžovatele. Stěžovatel navíc v žalobě pouze rozvedl pochybnosti, které uplatnil již během ústního jednání před prvostupňovým orgánem.

[9] Stěžovatel namítl, že bylo povinností správních orgánů zjistit všechny rozhodné skutečnosti a opatřit podklady. Obviněný není povinen dokazovat svou nevinu ani opatřovat důkazy, které má ve své dispozici orgán veřejné moci. Krajský soud proto pochybil, když uzavřel, že pokud měl stěžovatel za to, že videozáznam může pomoci jeho obhajobě, měl jej navrhnout k provedení jako

důkaz. Tento závěr nepřípustně přenáší důkazní břemeno na stěžovatele. Videozáznam stěžovatel neměl ve své dispozici a správní orgány věděly o jeho existenci. Bylo proto jejich povinností videozáznam opatřit a zjistit jeho skutečný obsah. Ostatně videozáznam je pořizován právě pro účely objasnění podobných sporů. Proto bývá standardně a v podstatě automaticky součástí správních spisů.

[10] Policie uvedla, že z důvodu zhoršené kvality nelze na videozáznamu spatřit přestupkové jednání. Proto videozáznam nepředložila rozhodujícím správním orgánům. Správní orgány tudíž neměly přímou vědomost o skutečném obsahu, kvalitě ani důkazním významu videozáznamu. Přesto bez dalšího převzaly závěr policie, že záznam není v posuzované věci použitelný. Tento postup aproboval i krajský soud. Stěžovatel však namítl, že správní orgány ani krajský soud nemohly bez provedení důkazu videozáznamem určit, co zachycuje nebo zda je neprůkazný. Videozáznam přitom mohl objasnit řadu skutečností, například místo prvního spatření vozidla, polohu vozidel, jejich rychlost, světelné podmínky nebo úhel pohledu policistů. Objasnění těchto skutečností bylo stěžejní pro posouzení věrohodnosti výpovědí policistů. Tvrzení, že videozáznam nezachycuje samotné držení telefonu, proto nijak neodůvodňuje jeho neprovedení. Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nemohl odmítnout provést tento důkaz s formalistickým konstatováním, že důkaz nebyl označen samostatnou formulací „*navrhuji provést důkaz*“.

[11] Krajský soud měl v rámci plné jurisdikce podle § 77 odst. 2 s. ř. s. opatřit videozáznam a skutečnosti z něj plynoucí porovnat s výpověďmi policistů. Namísto tohoto postupu přijal závěr, že by videozáznam nemohl pomoci k objasnění věci. Tento závěr však nemá oporu ve správním ani soudním spisu.

[12] Stěžovatel zdůraznil, že přestupek spočívající v držení mobilního telefonu během jízdy je obtížně zachytitelný. Zasahující policisté uvedli, že vozidlo stěžovatele poprvé zaznamenali na vzdálenost přibližně 7 až 10 metrů a pozorovali jej přibližně 5 až 7 vteřin, přičemž obě vozidla jela proti sobě. Tyto údaje se však navzájem vylučují. I pokud by obě vozidla jela velmi nízkou rychlostí (například 20 km/h) a policisté by poprvé spatřili dodávku na vzdálenost 7 až 10 metrů, byla by pozorovací doba kratší než jedna vteřina. Nejedná se o spekulativní závěry, nýbrž o elementární časovou a prostorovou nesrovnalost ve výpovědích policistů.

[13] Krajský soud poukázal na tvrzení policisty, podle něhož bylo možné vidět spodní část volantu, protože dodávky mají výše položená sedadla a přes levé boční okno je vidět na ruce řidiče. Toto tvrzení však nevysvětluje, jak mohl policista z níže položeného osobního vozidla vidět spodní část volantu výše položené kabiny. Krajský soud převzal tvrzení policisty, aniž by jej podrobil logickému a technickému přezkumu.

[14] Stěžovatel dále namítl, že se výpovědi policistů lišily nebo vyvolávaly pochybnosti ohledně místa, kde se vozidla poprvé spatřila a následně minula; barvy a vzhledu údajného telefonu; tvrzení, že displej svítil, nebo byl pouze lesklý; tvrzení o průhledu skrz dodávku, jejíž zadní část nebyla prosklená; směru slunečního svitu a možnosti vidět za jízdy levou ruku v úrovni spodní části volantu při předjíždění na dálnici. Jednotlivě nemusí každá tato nesrovnalost vyvolat pochybnosti o výpovědích policistů. Ve svém souhrnu však zakládají důvodné pochybnosti.

[15] Správní orgány označily za „ucelený řetězec“ výpovědi policistů, oznámení o přestupku a úřední záznam sepsaný policií. Všechny tyto podklady však zachycují tvrzení stejných osob, tedy jde v podstatě o jeden důkaz. Stěžovatel rovněž poukázal na závěry judikatury, podle které oznámení o přestupku a úřední záznam slouží především jako předběžná informace pro zahájení řízení.

[16] Prvostupňové rozhodnutí vymezilo skutek pouze jako držení telefonu na silnici I/18. Správní orgány však při hodnocení viny opakovaně pracovaly také s tvrzením jednoho policisty, že stěžovatel následně držel telefon též při jízdě po dálnici D4. Stěžovatel již v žalobě výslovně namítl, že ačkoli za druhé zmíněné jednání nebyl uznán vinným přestupkem, správní orgány tuto okolnost použily k vytvoření dojmu trvalosti jednání stěžovatele a nepřímo k prokázání jeho viny za skutek na silnici I/18. Krajský soud se s tímto samostatným žalobním bodem vůbec nevypořádal. Obviněnému z přestupku přitom nelze přičítat k tíži jiné jednání, které nebylo předmětem řízení o přestupku. Bylo proto nutné posoudit, zda správní orgány tvrzeným druhým jednáním nedovoleně neposílily závěr o skutku vymezeném ve výroku prvostupňového rozhodnutí.

[17] Stěžovatel dále namítl, že krajský soud nesprávně spojoval rozsah přezkumné povinnosti žalovaného s obsahem odvolacích námitek. Podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, přitom odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) kasační stížnost odmítl pro nepřijatelnost, případně zamítl jako nedůvodnou. Uvedl, že si je vědom své povinnosti zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Z této zásady však nelze dovodit, že by správní orgány musely předvídat všechny možné, ale obviněným neuplatněné, obranné varianty a bez konkrétního podnětu opatřovat každý teoreticky představitelný důkaz. V posuzované věci žalovaný zjistil všechny rozhodné skutečnosti. Nebylo proto nezbytné opatřovat další důkazy. Výpovědi obou policistů se shodovaly v rozhodných skutečnostech a nevykazovaly vnitřní ani vnější rozpory.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Vzhledem k tomu, že v předcházejícím soudním řízení rozhodoval specializovaný samosoudce, musí NSS dle § 104a odst. 1 s. ř. s. posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a je tedy přijatelná. Kasační stížnost je mimo jiné přijatelná, pokud se krajský soud dopustí zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. NSS se v rámci této kategorie přijatelnosti nezabývá každým pochybením krajského soudu, nýbrž jen takovým, u něhož lze důvodně předpokládat, že nebýt tohoto pochybení, mohlo by být rozhodnutí ve věci samé odlišné (viz usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a jeho rozsudek ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 Azs 137/2006-67, č. 1219/2007 Sb. NSS).

[20] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná. Krajský soud se totiž dopustil zásadních pochybení, která mohla mít vliv na výsledek řízení. Krajský soud převzal závěr policie o neprůkaznosti videozáznamu, aniž ověřil jeho obsah a význam pro posouzení konkrétních námitek stěžovatele. Tento postup byl v rozporu s judikaturou NSS. Potřebu provést tento důkaz odmítl také s poukazem na absenci výslovného důkazního návrhu, přestože stěžovatel v žalobě označil videozáznam i skutečnosti, které jím zamýšlel objasnit. Krajský soud navíc přičetl stěžovateli k tíži jeho údajnou pasivitu ve správním řízení způsobem, který neodpovídá judikatuře týkající se povinnosti zjistit skutkový stav v přestupkových věcech bez důvodných pochybností a možnosti uplatnit skutková tvrzení a důkazní návrhy až v řízení o žalobě. Obdobný důvod přijatelnosti NSS shledal již v rozsudku ze dne 6. 6. 2024, č. j. 3 As 142/2022-23.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Stěžovatel namítl, že správní orgány nezjistily skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Měly si za tím účelem opatřit videozáznam zachycující průběh události, při níž se měl dopustit přestupku, provést jím důkaz a jeho obsah porovnat s výpověďmi policistů. Pokud tak neučinily, měl toto pochybení napravit krajský soud. Stěžovatel přitom zdůraznil, že již v průběhu správního řízení konkrétními tvrzeními zpochybňoval výpovědi policistů.

[23] NSS ze správního spisu ověřil následující skutečnosti. Podle protokolu o ústním jednání ze dne 6. 2. 2025, č. j. MeUPB 13355/2025/Kn, stěžovatel sdělil, že během jízdy netelefonoval ani nedržel telefon. Dále uvedl, že výpovědi policistů se neshodují v označení místa, kde se minulo vozidlo policie s dodávkou. Upozornil, že policisté uvedli, že viděli černý telefon, přičemž stěžovatel vlastní telefon bílý. Na podporu tohoto tvrzení předložil svůj mobilní telefon. Namítal rovněž, že si policisté přes údajně dobré podmínky pozorování nevšimli červenomodrého dresu zavěšeného u čelního skla namísto zpětného zrcátka. Dále uvedl, že policista nemohl z osobního vozidla vidět do prostoru u spodní části volantu výše položené kabiny dodávky. Stěžovatel nesouhlasil s tvrzením policisty, že dodávka byla prosklená. Předložil fotografii, která podle něj dokládá, že zadní část dodávky prosklená není. Stěžovatel dále upozornil na skutečnost, že dodávka je vybavena okny, která odrážejí paprsky slunečního světla. Nebylo tak možné do dodávky vidět způsobem, jaký uváděli policisté. Na závěr uvedl, že měl na pravé ruce černé hodinky s velkým displejem. Z protokolu o ústním jednání naopak nevyplývá, že by stěžovatel výslovně navrhoval provedení důkazu videozáznamem.

[24] Výše uvedenou argumentaci pak stěžovatel zopakoval a doplnil v žalobě. Zpochybňoval zejména možnost nahlédnout z policejního vozidla do výše položené kabiny dodávky, dobu pozorování, vzájemnou vzdálenost a pohyb vozidel, světelné podmínky a vliv tónování skel. Namítl, že správní orgány dostatečně neposoudily rozpory ve výpovědích policistů ani objektivní podmínky jejich pozorování. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že „*správní orgán nemá pro rozhodnutí o vině žalobce shromážděn dostatek podkladů*“. V bodě 11 žaloby pak upozorňoval na skutečnost, že si správní orgány neopatřily videozáznam. Podle stěžovatele by z videozáznamu bylo možné zjistit, „*v jakém konkrétním místě se vozidla pohybovala, na jakou vzdálenost a po jakou dobu mohli policisté žalobcovo vozidlo pozorovat, nebo i to, zda žalobcovo vozidlo mělo skutečně tónovaná skla atd. Obecně by pak kamerový záznam nepochybně mohl sloužit k ověření toho, zda policisté jsou ve svých výpovědích dostatečně konkrétní, vzájemně souladní, nevykazují logické rozpory či nejasnosti. Současně by tento záznam mohl být stěžejním důkazem o nevině žalobce, přičemž povinností správních orgánů je shromažďovat důkazy i o nevinně pachatele přestupku.*“ Videozáznam tak podle stěžovatele mohl sloužit k ověření výpovědí policistů a přinést zjištění svědčící v jeho prospěch.

[25] NSS se ve své judikatuře opakovaně zabýval důkazním standardem nezbytným k prokázání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 ve spojení s § 7 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Dovodil, že držení telefonu při řízení patří mezi tzv. obtížně zachytitelné přestupky. U těchto přestupků je třeba klást vyšší nároky na přesvědčivost důkazů. Policisté je zpravidla pozorují pouhým okem a jejich spáchání je následně prokazováno zejména svědeckými výpověďmi policistů. Není neobvyklé, že proti sobě stojí pouze tvrzení policistů a obviněného z přestupku (viz rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 As 66/2018-34, a ze dne 26. 7. 2022, č. j. 10 As 339/2020-44).

[26] Obviněný může být shledán vinným ze spáchání takového přestupku jen tehdy, pokud provedené důkazy vytvoří dostatečně jednoznačný, vzájemně provázaný a vnitřně nerozporný systém dílčích informací, které nemohou vést k jinému závěru, než že při řízení motorového vozidla skutečně držel v ruce telefon. Nutným předpokladem dosažení takového důkazního standardu je, aby některý z policistů takové jednání vůbec objektivně mohl vidět. To předpokládá, že alespoň jeden z policistů byl v takovém postavení k vozidlu řidiče, že vzhledem k jejich

vzájemné vzdálenosti a k orientaci neprůhledných (špatně průhledných) částí vozidel mohl jednání řidiče vidět, a to natolik detailně, aby si byl jist, že to, co řidič drží v ruce, je skutečně telefon (viz rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010-63, a č. j. 10 As 339/2020-44). Z judikatury plyne, že u přestupku spočívajícího v držení hovorového nebo záznamového zařízení za jízdy hrají při hodnocení výpovědi policistů a reálnosti tvrzených skutečností důležitou roli například výhledové podmínky, vzdálenost policistů od vozidla řidiče a čas, po který mohli policisté přestupek pozorovat (viz rozsudky NSS ze dne 29. 9. 2015, č. j. 4 As 159/2015-23, nebo ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 27/2016-34).

[27] Povinnost zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností nese správní orgán (viz § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí a podle odstavce 3 téhož ustanovení je v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Obviněný proto nemusí prokazovat svou nevinu. Jeho obhajoba může spočívat také v konkrétním zpochybnění přesvědčivosti či úplnosti důkazů, o něž správní orgán opírá závěr o vině.

[28] Požadavky na dokazování je třeba vykládat rovněž ve světle článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Řízení o posuzovaném přestupku je totiž rozhodováním o „trestním obvinění“ v autonomním významu tohoto článku. Závěr, zda je daný delikt „trestným činem“ podle Úmluvy, se určuje na základě tzv. Engelových kritérií. Pro posuzovanou věc je rozhodující trestní povaha deliktu. Porušená povinnost je určena obecnému okruhu řidičů a sankce za její porušení má represivní a odrazující účel. Již toto kritérium postačuje k použití článku 6 Úmluvy. Judikatura již mnohokrát dovodila použití tohoto článku u dopravních přestupků (implicitně k přestupku držení telefonu za jízdy viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010-63, k přestupku překročení nejvyšší dovolené rychlosti viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2024, č. j. 6 As 237/2023-31, nebo ze dne 18. 12. 2015, č. j. 4 As 225/2015-32). Z presumpce neviny zakotvené v čl. 6 odst. 2 Úmluvy vyplývá, že prokázání viny přísluší veřejné moci a důvodné pochybnosti musí být vyloženy ve prospěch obviněného (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 12. 1988, *Barberà, Messegué a Jabardo proti Španělsku*, stížnost č. 10590/83, bod 77). Právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 ve spojení s právem na přiměřené možnosti k přípravě obhajoby podle čl. 6 odst. 3 písm. b) Úmluvy zahrnuje také právo obviněného na přístup k relevantním důkazům, které mají orgány veřejné moci k dispozici, včetně důkazů svědčících ve prospěch obviněného (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 31. 3. 2009, *Natunen proti Finsku*, stížnost č. 21022/04). V posuzované věci tyto požadavky podporují závěr, že význam již pořízeného policejního záznamu pro obhajobu nelze vyloučit pouze převzetím hodnocení policie, aniž rozhodující orgán a následně soud prověří jeho obsah. Z Úmluvy však neplyne bezvýjimečná povinnost provést každý označený důkaz.

[29] Pokud jsou oznámení o přestupku, úřední záznam a výpovědi zasahujících policistů vzájemně souladné, lze podle okolností případu usuzovat, že se popisované jednání skutečně stalo. NSS přitom dovodil možnost prokázání přestupku pouze na základě těchto tří podkladů (viz rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007-114, nebo ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 As 69/2018-37). To ovšem neznamená, že by závěry plynoucí z těchto podkladů nebylo možné zpochybnit. I tyto podklady podléhají volnému hodnocení důkazů. Oznámení o přestupku a úřední záznam jsou navíc pouze podpůrnými podklady, které primárně slouží k určení směru dokazování (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2022, č. j. 3 As 98/2020-26). V této souvislosti je třeba přisvědčit stěžovateli, že oznámení o přestupku a úřední záznam zachycují pozorování týchž policistů a nepředstavují další, na jejich výpovědích nezávislé, potvrzení skutkového děje. Jejich soulad s následnými výpověďmi policistů lze zohlednit při hodnocení neměnnosti popisu událostí.

Nelze jím však nahrazovat posouzení, zda byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, nebo skutečnosti, zda policisté vůbec mohli tvrzené jednání spolehlivě pozorovat.

[30] Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel rozporoval jednotlivá tvrzení zasahujících policistů, jakož i skutečnost, že v předmětné době držel za jízdy v ruce mobilní telefon. Námitky stěžovatele přitom mohly být relevantní pro zpochybnění výpovědí policistů. Výhrady týkající se například doby pozorování či místa a vzdálenosti obou vozidel mohly zpochybnit spolehlivost pozorování popsaného policisty. Samy o sobě sice neprokazovaly nesprávnost výpovědí policistů, vyžadovaly však věcné posouzení v souvislosti s ostatními podklady. Pouhé označení této argumentace za nepodložené spekulace nevysvětluje, proč krajský soud nepovažoval například tvrzený nesoulad mezi vzdáleností vozidel a dobou pozorování za významný. NSS tím nepředjímá správnost stěžovatelových výpočtů ani jejich skutkových předpokladů. Zdůrazňuje však, že jde o konkrétní argumentaci, s níž bylo namístě se věcně vypořádat. V této souvislosti stěžovatel v žalobě namítal, že by některé sporné skutečnosti mohly vyplynout z videozáznamu a že by videozáznam mohl zpochybnit tvrzení uvedená ve výpovědích policistů. Krajský soud však odmítl provést důkaz videozáznamem.

[31] NSS uvádí, že procesní úkony, včetně žaloby, se v soudním řízení posuzují podle svého obsahu (viz § 41 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Stěžovatel v žalobě namítl, že si správní orgány neopatřily dostatek důkazů k prokázání jeho viny. V bodě 11 žaloby uvedl, že videozáznam by mohl přispět k objasnění věci, zpochybnit výpovědi zasahujících policistů a objasnit konkrétní sporné okolnosti (např. vzdálenost vozidel, tónování skel, místo, kde se vozidla pohybovala, a podobně). V kontextu námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu tak označil konkrétní důkazní prostředek i skutečnosti, které jím zamýšlel objasnit. Nešlo o pouhou zmínku o existenci záznamu. Z obsahu žaloby bylo patrné, že stěžovatel požaduje prověření skutkových závěrů správních orgánů právě s využitím tohoto záznamu. Závěr krajského soudu, že takový požadavek neuplatnil, proto nelze založit pouze na absenci výslovné formulace „navrhuji provést důkaz“.

[32] Ani případné pochybnosti o tom, zda uvedená žalobní argumentace představovala důkazní návrh, však neodůvodňovaly postup krajského soudu. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. může soud provést i jiné než navržené důkazy. S ohledem na princip plné jurisdikce soud při svém rozhodování není omezen ve skutkových otázkách jen tím, co nalezl správní orgán, nýbrž samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem. Pokud přitom zjistí skutkové či procesní nedostatky, podle jejich povahy a rozsahu je odstraní vlastním dokazováním, nebo zruší napadené rozhodnutí a uloží jejich odstranění správnímu orgánu. To nic nemění na skutečnosti, že soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci. Důkazní aktivita soudu proto bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS). Krajský soud byl tedy za výše uvedených okolností povinen prověřit, zda známý a konkrétně označený důkazní prostředek nemůže zpochybnit skutkové závěry správních orgánů. Nejednalo se o vyhledávání dalších, žalobou neoznačených důvodů nezákonnosti ani o domýšlení obhajoby za stěžovatele, nýbrž o posouzení výslovně uplatněné námitky neúplně a nesprávně zjištěného skutkového stavu.

[33] Pro posouzení neprovedení důkazu videozáznamem jsou dále podstatné zejména závěry uvedené v rozsudku NSS č. j. 3 As 98/2020-26. NSS se v tomto rozsudku rovněž zabýval přestupkem spočívajícím v držení telefonu při řízení. Nepřipustil, aby správní orgán a následně krajský soud označily pořízený videozáznam za neprůkazný pouze na základě tvrzení policie, aniž jím samy provedly důkaz a ověřily jeho obsah. NSS zdůraznil, že záznam může zpochybnit i jinak konzistentní svědecké výpovědi. Navržený důkaz lze odmítnout zejména pro jeho nezpůsobilost objasnit rozhodné skutečnosti, nedostatek vztahu k předmětu dokazování nebo nadbytečnost.

Důvod odmítnutí však musí být konkrétní a podložený. Nelze jej založit na neověřeném předpokladu o obsahu důkazního prostředku. V neposlední řadě NSS uvedl, že i pokud by stěžovatel námitku neprovedení videozáznamu poprvé uplatnil až v žalobě, je krajský soud povinen se s touto námitkou řádně vypořádat. Pokud dospěje k závěru, že by navrhovaný důkaz mohl reálně zpochybnit skutkové závěry správních orgánů, je jeho povinností takový důkaz provést, případně zrušit správní rozhodnutí a zavázat správní orgány, aby důkaz samy provedly a vyhodnotily. Na tyto závěry NSS navázal v rozsudku č. j. 3 As 142/2022-23. Také v této věci, která se týkala držení telefonu při řízení vozidla, NSS zdůraznil, že závěr o neprůkaznosti videozáznamu nelze založit pouze na tvrzení policistů, neboť záznam může zpochybnit i jinak konzistentní svědecké výpovědi.

[34] Z výše uvedeného je zřejmé, že postup krajského soudu byl v posuzované věci v rozporu s právní úpravou a judikaturou. Policie nepředložila rozhodujícím správním orgánům videozáznam, protože podle ní nebyl způsobilý přispět k objasnění věci, a to kvůli špatné kvalitě záznamu. Krajský soud k tomu uvedl, že v takovém případě policie neměla důvod videozáznam předkládat. Pokud měl stěžovatel za to, že by videozáznam mohl pomoci jeho obhajobě, měl navrhnout provedení důkazu tímto záznamem (viz bod 12 rozsudku krajského soudu).

[35] K tomu NSS uvádí, že je třeba rozlišovat mezi povinnostmi policie a povinnostmi rozhodujících správních orgánů. I pokud by policie „*neměla důvod předkládat*“ videozáznam, nezbavuje to rozhodující správní orgány povinnosti zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku dále pomíjí rozdíl mezi zachycením samotného držení telefonu a zachycením okolností, za nichž měli policisté toto jednání pozorovat. I videozáznam, na kterém nelze rozpoznat držení telefonu, může přispět k objasnění jiných skutečností. Kupříkladu může objasnit pohyb vozidel, jejich vzájemnou polohu nebo časový průběh událostí. Právě na tento význam videozáznamu stěžovatel poukazoval. Hodnocení jeho důkazního významu přitom nenáleželo výlučně policistům, jejichž výpovědi měly být pomocí videozáznamu prověřeny. Jelikož správní orgány ani krajský soud obsah videozáznamu samy neověřily, neměly dostatečný podklad pro závěr, že videozáznam nemůže přispět k objasnění těchto skutečností. Za této situace bylo třeba pokusit se opatřit záznam a provést jím důkaz. NSS tím nepředjímá, zda videozáznam zachycuje všechny stěžovatelem označené okolnosti ani zda přispěje k jeho obhajobě.

[36] Co se týče výpovědi policisty jako důkazního prostředku, z judikatury NSS plyne, že lze obecně policistu považovat za nestranného svědka, pokud nevyplývá z okolností konkrétního případu něco jiného (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007 č. j. 4 As 19/2007-114). Policisté jsou úředními osobami a nemají za normálních okolností na výsledku přestupkového řízení zájem (viz rozsudek NSS č. j. 7 As 83/2010-63). Naopak v případě nepravdivého svědectví by mohli počítat s přísným služebním, popř. trestněprávním postihem. Tyto obecné úvahy však nenahrazují posouzení spolehlivosti konkrétního pozorování. I nestranný svědek se může mýlit. Žalovaný v této souvislosti v napadeném rozhodnutí uvedl, že „*bylo spolehlivě prokázáno, že telefonní přístroj odvolatel držel, což bylo zcela určitým a nezpochybnitelným způsobem popsáno ve svědeckých výpovědích policejní hlídky*“. K tomu NSS konstatuje, že výpověď zasahujícího policisty není *nezpochybnitelným* důkazním prostředkem. Ač je výpověď policisty obecně věrohodným zdrojem informací vypovídajících o rozhodných skutečnostech, musí být obviněnému z přestupku dána možnost tuto výpověď zpochybnit.

[37] NSS se neztotožňuje s žalovaným, že na projednávanou věc nelze aplikovat závěry plynoucí z rozsudku č. j. 3 As 142/2022-23, protože v tomto případě byli vyslechnuti oba policisté, zatímco v odkazované věci byl vyslechnut pouze jeden policista. Uvedený rozsudek vytkl neprovedení videozáznamu vedle dalšího nedostatku spočívajícího v nevyslechnutí druhého policisty. Závěry

týkající se videozáznamu však nebyly podmíněny souběžným výskytem obou vad. Jinými slovy, závěry rozsudku č. j. 3 As 142/2022-23 jsou přiměřeně aplikovatelné i na věci, ve kterých byli vyslechnuti oba policisté. Tento závěr ostatně plyne i z rozsudku č. j. 3 As 98/2020-26. V této věci byli vyslechnuti oba policisté a NSS jejich výpovědi hodnotil jako konzistentní. Přesto vytkl krajskému soudu, že si neopatřil videozáznam, který by mohl zpochybnit výpovědi policistů. Rozhodující proto není samotný počet vyslechnutých policistů, nýbrž vztah neprovedeného důkazu ke konkrétním sporným okolnostem a důvody, pro které nebyl proveden. Z této judikatury současně neplyne bezvýjimečná povinnost provést každý existující videozáznam bez ohledu na jeho vztah k projednávané věci. Důležité je, že důkazní prostředek mohl potenciálně objasnit sporné skutečnosti a zpochybnit výpovědi zasahujících policistů.

[38] Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, nastínil způsob, jakým by krajský soud měl postupovat v případě tvrzeného nedostatečného zjištění skutkového stavu správními orgány v řízení o přestupku. Konstatoval, že skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné. Rozšířený senát zdůraznil, že krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné žalobní tvrzení ani důkazní návrhy pouze proto, že je obviněný neuplatnil již ve správním řízení. Krajský soud musí v mezích žalobních bodů přezkoumat, zda správní orgány zjistily skutkový stav bez důvodných pochybností, a to nezávisle na způsobu obhajoby obviněného. Nová tvrzení může shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy odmítnout. Takové závěry však musí věcně odůvodnit. Pokud shledá nedostatky skutkových zjištění, odstraní je sám dokazováním. Pokud je nezbytné rozsáhlé nebo zásadní doplnění, postupuje podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[39] Nelze se tedy ztotožnit s přístupem krajského soudu, který v posuzované věci poukazoval na skutečnost, že stěžovatel byl v průběhu správního řízení „*téměř zcela pasivní*“, a z této skutečnosti dovozoval, že správní orgány neměly důvod se věcí výrazněji zabývat a skutkový stav zjistily dostatečně (bod 11 napadeného rozsudku). Takový závěr neodpovídá ani usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, na které ostatně krajský soud sám ve svém rozsudku odkazoval. Rozšířený senát v tomto usnesení sice vyloučil povinnost správních orgánů domýšlet za obviněného všechna myslitelná či nepravděpodobná tvrzení, současně však zdůraznil, že povinnost objasnit skutkový stav včetně okolností svědčících ve prospěch obviněného nese správní orgán bez ohledu na to, zda obviněný na svou obhajobu něco tvrdí nebo navrhuje důkazy. Procesní pasivita obviněného proto sama o sobě neodůvodňuje závěr o dostatečnosti skutkových zjištění.

[40] NSS se ztotožňuje s kasační námitkou stěžovatele, že rozsah odvolacího přezkumu nebyl omezen obsahem odvolacích námitek. Podle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu, tedy z hlediska zákonnosti i správnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2020, č. j. 6 As 182/2019-38). Krajský soud v bodě 9 napadeného rozsudku správně uvedl, že odvolací orgán může převzít řádně odůvodněné závěry prvostupňového orgánu a nemusí je znovu podrobně opakovat. Z toho však neplyne, že stručnost odvolání zbavuje žalovaného povinnosti ověřit úplnost a správnost skutkových zjištění.

[41] Od uvedených povinností správních orgánů je dále třeba odlišit povinnost krajského soudu posoudit žalobní tvrzení a důkazní návrhy, třebaže je obviněný neuplatnil již ve správním řízení. Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 10 As 24/2015-71, soud nemůže takto uplatněné tvrzení či důkazní návrhy bez dalšího odmítnout jako opožděné nebo účelové. Krajský soud musí v mezích žalobních bodů přezkoumat, zda správní orgány zjistily skutkový stav bez

důvodných pochybností. Případný závěr o nepodstatnosti či nevěrohodnosti nových tvrzení nebo nadbytečnosti navržených důkazů musí konkrétně odůvodnit.

[42] Krajský soud navíc nevysvětlil, proč by opatření a provedení jednoho konkrétního videozáznamu představovalo rozsáhlé dokazování (srov. bod 12 rozsudku krajského soudu).

[43] Podle krajského soudu stěžovatel v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uplatnil konkrétní argumentaci pouze k barvě telefonu (viz bod 9 jeho rozsudku). NSS se ztotožňuje s krajským soudem, že odvolání stěžovatele bylo velmi stručné. S ohledem na výše uvedené však tato skutečnost nezbavuje krajský soud jeho povinnosti řádně posoudit žalobu a provést důkaz videozáznamem, na který stěžovatel obsáhle poukazoval v žalobě. Aniž by NSS předjímal, zda byla stručnost stěžovatelova odvolání jeho procesní taktikou nebo byla zapříčiněna jiným důvodem (stěžovatel nebyl ve správním řízení zastoupen), není možné na základě této skutečnosti snižovat standardy soudního přezkumu v přestupkových věcech.

[44] Pokud krajský soud pasivitu stěžovatele vztahoval k rozsahu předkládaných důkazních návrhů, je potřeba zdůraznit, že stěžovatel neměl k dispozici příliš široký okruh důkazních prostředků, jejichž provedení by mohl navrhnout. Stěžovatel se pokusil některá svá tvrzení doložit tím, že během ústního jednání předložil svůj mobilní telefon (k prokázání jeho barvy) a fotografii kabiny dodávky (k prokázání skutečnosti, že zadní část kabiny nebyla prosklená). Jak již bylo výše zmíněno, přestupek spočívající v držení hovorového nebo záznamového zařízení za jízdy zpravidla není možné prokázat jinak než svědeckými výpověďmi zasahujících policistů, proti nimž stojí vyjádření obviněného. Jen stěží lze tedy stěžovateli vytýkat, že neuplatnil větší množství důkazních návrhů. Rozhodující ostatně není jejich počet, nýbrž obsah obhajoby a dostatečnost důkazů prokazujících vinu. Stěžejní však zůstává, že krajský soud nemohl ve světle usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 10 As 24/2015-71 odmítnout provedení důkazu videozáznamem jen kvůli tomu, že jeho provedení stěžovatel explicitně nenavrhl již v průběhu správního řízení.

[45] Neobstojí ani odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011-66. Krajský soud z něj dovozoval povinnost stěžovatele prokázat vlastní tvrzení podle § 52 správního řádu. V tomto rozsahu je uvedený závěr neslučitelný s pozdějším usnesením rozšířeného senátu č. j. 5 As 126/2011-68, které použití § 52 věty první správního řádu v řízení o přestupku výslovně vyloučilo. Krajský soud přitom obě tato rozhodnutí citoval vedle sebe, aniž tento rozpor (změnu judikatury) zohlednil.

[46] NSS proto uzavírá, že krajský soud pochybil, jestliže převzal závěr policie, aprobovaný rozhodujícími správními orgány, že videozáznam neměl žádnou vypovídající hodnotu, a nebylo jej tedy třeba provést jako důkaz. Krajský soud rovněž pochybil, pokud uzavřel, že videozáznam nebylo třeba provádět s poukazem na absenci výslovného důkazního návrhu. Tím zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Samotná potřeba opatřit jeden konkrétní videozáznam a provést jím důkaz přitom za dosud zjištěných okolností nepředstavuje natolik rozsáhlé nebo zásadní doplnění skutkového stavu, které by odůvodňovalo současné zrušení napadeného rozhodnutí podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Tento nedostatek může napravit krajský soud vlastním dokazováním, obdobně jako ve věci vedené u NSS pod sp. zn. 3 As 142/2022.

[47] NSS se nezabýval dalšími kasačními námitkami směřujícími proti hodnocení důkazů a závěru o prokázání viny stěžovatele. Bylo by totiž předčasné posoudit, zda výpovědi policistů ve spojení s ostatními podklady prokazují spáchání přestupku bez důvodných pochybností. Výsledek tohoto postupu může ovlivnit hodnocení namítaných rozporů ve výpovědích policistů

a podmínek, za nichž měli jednání stěžovatele pozorovat. NSS proto nepředjímá, zda závěr o vině stěžovatele po odstranění vytčené vady obstojí, či nikoliv.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Vzhledem k výše uvedenému NSS v souladu s § 110 odst. 1 větou první 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 rozsudku. Krajský soud si tedy v dalším řízení obstará předmětný videozáznam a provede jej jako důkaz. Takto provedený důkaz bude nezbytné posoudit v souvislosti s ostatními podklady, zejména výpověďmi policistů, a s konkrétními námitkami stěžovatele.

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

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

V Brně dne 27. října 2026

L. S.

Mgr. Tomáš Kocourek v. r.
předseda senátu