



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobkyně: **M. V.,**
bytem X
zastoupená advokátkou Mgr. Martinou Knickou,
sídlem Tyršova 1434/4, 405 02 Děčín

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 6. 9. 2019, č.j. 169171/2018/KUSK/LPŽPŘ/ZAV, sp. zn. 169171/2018/KUSK/2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2019, č. j. 169171/2018/KUSK/LPŽPŘ/ZAV, sp. zn. 169171/2018/KUSK/2, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Martiny Knické, advokátky.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nymburk (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 11. 2018, č. j. MUNYM-070/90908/2018/Kre, sp. zn. MUNYM-070/27001/2018/Kre (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně, jako provozovatel vozidla, shledána vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2018 (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterých se dopustila jednak tím, že dne 9. 4. 2018 v 15:49 na pozemní komunikaci č. I/38 v obci Všechny ve směru na obec Mladá Boleslav blíže nezjištěný řidič řídil žalobkyní provozované motorové vozidlo tovární značky Š. O., registrační značky X, rychlostí 58 km/h (po odečtení odchylky ± 3 km/h) v místě, kde je nejvyšší povolená rychlost v obci stanovena na 50 km/h, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, a jednak tím, že dne 29. 4. 2018, v 11:25 na pozemní komunikaci č. I/38 v obci Všechny ve směru na obec Nymburk blíže nezjištěný řidič řídil shodné žalobkyní provozované motorové vozidlo rychlostí 57 km/h (po odečtení odchylky ± 3 km/h) v místě, kde je nejvyšší povolená rychlost v obci stanovena na 50 km/h, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Za spáchání uvedených přestupků byl žalobkyni uložen správní trest pokuty ve výši 1 700 Kč a podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobkyně předně namítá, že důkazní prostředky, na jejichž základě byla uznána vinnou shora uvedenými přestupky, byly opatřeny v rozporu s právními předpisy, přičemž námitky, v nichž na tuto skutečnost upozorňovala, nebyly odpovídajícím způsobem vypořádány. Žalobkyně namítá, že nelze přezkoumat, zda byla rychlost měřena právními předpisy aprobovaným měřidlem, neboť pro schválení předmětného měřidla typu SYDO Traffic Velocity, výr. č. GEMVEL0061, ver. 1.0, je dle certifikátu o schválení typu měřidla, č. 0111-CS-C004-12 ze dne 2. 2. 2012 (dále jen „certifikát“), nutné užít právě jednu ze čtyř schválených verzí softwarů, přičemž však v protokole o měření rychlosti není verze softwaru uvedena. Vzhledem k tomu, že žalovaný ani správní orgán I. stupně neumožnili řádný přezkum předloženého důkazu, resp. zjištění použitého softwaru, jsou jejich rozhodnutí dle žalobkyně založena na důkazu, jehož soulad s právními předpisy nebyl ověřen. Navíc je žalovanému vytýkáno i nedostatečné odůvodnění zamítnutí provedení důkazu směřujícího k zjištění splnění podmínek vyplývajících z certifikátu u předmětného měřidla.
3. Dále žalobkyně namítá, že umístění radaru na předmětném úseku nemělo za cíl zajistit vyšší bezpečnost provozu, ale toliko zvýšit příjmy do rozpočtu obce. Uvedené žalobkyně dovozuje ze zápisu z jednání finančního výboru Městského úřadu Nymburk dne 3. 4. 2014 a z v něm zachycené konstatace starosty města, že radar má přispívat do rozpočtu města částkou přibližně 1 mil. Kč měsíčně. Žalobkyně nesouhlasí s vypořádáním této námitky poukazem na stanovisko Policie ČR, dopravního inspektorátu Nymburk. Žalobkyně poukazuje rovněž na to, že ani počet nehod a jejich příčiny nepodporují důvodnost měření rychlosti. Proto nebyly naplněny podmínky stanovené v § 79a zákona

o silničním provozu a obecní policie nebyla oprávněna v předmětném úseku měřit rychlost. Dále je žalobkyně toho názoru, že postupem správních orgánů došlo k zásahu do jejího vlastnického práva garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Přestože Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16 judikoval, že institut objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla vyplývající z § 125f zákona o silničním provozu je sice zásahem do jeho vlastnického práva, nicméně splňuje v abstraktní rovině test proporcionality, v případě žalobkyně tomu tak není, neboť zásah nesledoval legitimní cíl a ani požadavek potřeby.

4. Žalobkyně rovněž namítá, že správní orgán neučinil žádné kroky k reálnému zjištění osoby řidiče. Jediným formálním krokem zůstala výzva žalobkyni jako provozovateli vozidla. Nebyly proto splněny podmínky pro vyvození objektivní odpovědnosti vůči žalobkyni. Ani s těmito argumenty se žalovaný nevypořádal a zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobkyně navrhuje zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a žádá přiznat náhradu nákladů řízení.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že obě správní rozhodnutí vycházejí z protokolů o měření rychlosti, které jsou soudní judikaturou považovány za dostatečný objektivní důkaz. K námitce prokázání použití správné verze softwaru u silničního rychloměru žalovaný dále uvedl, že z ověřovacího listu ze dne 30. 10. 2017, č. 8012-OL-70407-17, je jednoznačně prokázáno splnění požadovaných metrologických vlastností podle certifikátu. Toto schválení je prováděno pravidelně a má platnost do 29. 10. 2018, přičemž jakýkoliv strukturální zásah uživatele je vyloučen. Ohledně dalších žalobkyní vznesených námitek odkázal žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na správní spis. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů řízení nepožadoval.
6. V replice na vyjádření žalovaného poukázala žalobkyně na skutečnost, že měřidlo lze považovat za ověřené, jen pokud jsou dodrženy všechny podmínky uvedené v certifikátu. V certifikátu je pak uvedeno, že měřidlo je schváleno při dodržení technických údajů a podmínek uvedených v příloze certifikátu. Žalobkyně nenamítá, že by měřidlo nemělo ověřované technické vlastnosti nebo že by došlo k zásahu do softwaru, ale upozorňuje, že tyto skutečnosti nejsou dostatečným důkazem o tom, že měřidlo bylo řádně provozováno. Dále pak žalobkyně setrvala na tom, že žalovaným nebyly vyvráceny námitky žalobkyně o protiprávnosti měření rychlosti, jakož i o protiprávnosti zásahu do jejího vlastnického práva garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně setrvala na podané žalobě v celém rozsahu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

7. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro posouzení věci relevantní skutečnosti: Správní orgán I. stupně obdržel od Městské policie Nymburk oznámení o podezření ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ze dne 10. 4. 2018, z něhož se podává, že nezjištěný řidič výše uvedeného motorového vozidla, jehož provozovatelem je žalobkyně, dne 9. 4. 2020 v 15:49 na pozemní komunikaci č. I/38 v obci Všechny ve směru na obec Mladá Boleslav, porušil ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu tím, že překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou na 50 km/h o 8 km/h po odečtu maximální přípustné odchylky měřicího zařízení. Součástí oznámení tvoří protokol o měření rychlosti s fotografií předmětného vozidla a další doplňující fotodokumentace.
8. Dne 14. 5. 2018 byla žalobkyni fikcí doručena výzva k zaplacení určené částky podle §

125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Správní orgán I. stupně současně poučil žalobkyni o možnosti písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupků, a to do 15 dnů od doručení výzvy. Na výzvu žalobkyně nijak nereagovala. S ohledem na to správní orgán I. stupně usnesením ze dne 11. 6. 2018 věc odložil podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky, protože nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

9. Příkazem ze dne 21. 6. 2018 byla žalobkyně shledána vinnou z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jehož se dopustila jako provozovatel shora popsaného motorového vozidla, neboť v rozporu s ustanovením § 10 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití uvedeného vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, když se blíže nezjištěný řidič dne 9. 4. 2018 při řízení výše uvedeného vozidla dopustil skutků vykazujících znaky přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Za uvedené jednání byl žalobkyni uložen správní trest pokuty ve výši 1 500 Kč. Podle přiložené doručky nebyla žalobkyně zastižena a zásilka byla připravena k vyzvednutí od 25. 6. 2018. Fikce doručení nastala dne 9. 7. 2018. Proti příkazu podala žalobkyně, zastoupená obecným zmocněncem, Z. V., včasný odpor. Správní orgán I. stupně pokračoval v řízení oznámením o provedení dokazování listinami dne 29. 8. 2018 mimo ústní jednání s tím, že žalobkyni současně poučil o jejích procesních právech, zejména o možnosti nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům, navrhopvat důkazy a žádat nařízení ústního jednání.
10. Oznámením o podezření ze spáchání přestupku ze dne 30. 4. 2018 oznámila Městská policie Nymburk správnímu orgánu I. stupně spáchání dalšího přestupku nezjištěným řidičem při řízení shora specifikovaného motorového vozidla provozovaného žalobkyní. Z něj se podává, že nezjištěný řidič motorového vozidla, registrační značky X, dne 29. 4. 2018 v 11:25 na pozemní komunikaci č. I/38 v obci Všechlapy ve směru na obec Nymburk, porušil ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu tím, že překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou na 50 km/h o 7 km/h po odečtu maximální přípustné odchylky měřicího zařízení. Součástí oznámení tvoří protokol o měření rychlosti s fotografií předmětného vozidla a další doplňující fotodokumentace. Tato věc, dosud vedená pod sp. zn. MUNYM-070/34041/2018, byla spojena s projednávanou věcí podle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.
11. V této druhé věci byla žalobkyni výzva k zaplacení určené částky, resp. alternativně ke sdělení potřebných údajů o řidiči vozidla v čase spáchání přestupku proti pravidlům silničního provozu, doručena fikcí dne 9. 7. 2018. Na výzvu žalobkyně nijak nereagovala. S ohledem na to správní orgán I. stupně i tuto věc usnesením ze dne 6. 8. 2018 podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky odložil, protože nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.
12. Správní orgán I. stupně dále oznámil zmocněnci žalobkyně spojení obou řízení a vyzval jej k předložení plné moci, pokud hodlá žalobkyni zastupovat i ve věci přestupku ze dne 29. 4. 2018. V druhé věci správní orgán I. stupně oznámil žalobkyni zahájení přestupkového řízení a jeho sloučení s první projednávanou věcí, dále ji poučil o procesních právech, zejména o možnosti nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům, navrhopvat důkazy a žádat nařízení ústního jednání a o tom, že bude provedeno

dokazování listinami obsaženými ve správním spise mimo ústní jednání. Zmocněnec žalobkyně se ve věci vyjádřil ve stručnosti tak, že zpochybnil jednak validitu provedeného měření s ohledem na zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o metrologii“), a jednak oprávnění obecní policie měřit rychlost s ohledem na § 79a zákona o silničním provozu a jeho požadavek na účel měření, spočívající ve zvýšení bezpečnosti provozu.

13. Dne 26. 11. 2018 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání dvou shora uvedených přestupků provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. V jeho odůvodnění správní orgán I. stupně ve vztahu k uplatněným námitkám uvedl, že naplnění skutkové podstaty přestupku provozovatele vozidla má za dostatečně prokázané shromážděnými důkazy. Správní orgán I. stupně neshledal potřebným doplňovat dokazování obsahem certifikátu (opatření obecné povahy) a ověřovacího listu k záznamovému zařízení použitého rychloměru, které jsou k dispozici na webových stránkách města Nymburk, přičemž zmocněnec důkaz obsahem těchto listin nenavrhl. K místu měření správní orgán I. stupně poznamenal, že o měření rychlosti jsou řidiči informováni dopravním značením, přičemž úsek pro měření byl vymezen po schválení Policií ČR na žádost zastupitelů obce, a to z důvodu opakovaného překračování rychlosti v obci Všechlapy. V obci Všechlapy platí zákonem o silničním provozu stanovená rychlost 50 km/h a není na žádném místě obce nijak upravena. Ze stanoviska Policie ČR, které je rovněž k dispozici na webové stránce města Nymburk, vyplývá, že měření je zde povoleno právě proto, že je zde rovná dostatečně široká komunikace bez směrových oblouků, což je právě u většiny řidičů záminkou pro zvýšení rychlosti nad zákonem povolenou mez. Z tohoto stanoviska tedy lze vyvodit, že účelem umístění rychloměru je právě bezpečnost silničního provozu. Dále se správní orgán I. stupně vyjádřil k tomu, proč byla vyvozena přestupková odpovědnost provozovatele vozidla a jaký je účel takové právní úpravy. Správní orgán I. stupně se vyjádřil rovněž ke škodlivosti jednání v návaznosti na charakteristiku místa, kde k protiprávnímu jednání došlo, z hlediska bezpečnosti silničního provozu, přičemž zdůraznil, že k protiprávnímu jednání došlo v centru obce, v místě, kde se nachází hustá zástavba, přechody pro chodce, autobusové zastávky a křížení vozovek.
14. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím zmocněnce odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V odůvodnění rozhodnutí se vyjádřil k zákonné konstrukci objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a poukázal na shora citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16, kterým byl návrh na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, ve znění zákona č. 297/2011 Sb., a návrh na vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 téhož zákona, ve znění účinném do 30. června 2017, zamítnut. Pokud jde o působnost Městské policie Nymburk v obci Všechlapy, ta vychází z uzavřené veřejnoprávní smlouvy k zajišťování činnosti podle zákona o obecní policii ze dne 2. 9. 2015, která je veřejnosti dostupná na webových stránkách Středočeského kraje a města Nymburk, kde je rovněž dostupné stanovisko Policie ČR, dopravního inspektorátu Nymburk, č. j. KRPS-320496-1/ČJ-2017-010806-OD, kterým byl v souladu s § 79a zákona o silničním provozu stanoven pro měření rychlosti úsek silnice č. I/38 v obci Všechlapy z důvodů jednak opakovaného nedodržování maximální dovolené rychlosti v obci a jednak z toho důvodu, že komunikace rozděluje obec na dvě části, kdy chodci silnici přecházejí při cestě k autobusové zastávce a sportovnímu hřišti, a to v době od 7:00 do 22:00 hodin. Na portálu výše uvedených webových stránek je dostupný rovněž ověřovací list č. 8012-OL-

70407-17 Českého metrologického institutu ze dne 30. 10. 2017 s platností do 29. 10. 2018, kde v kolonce „místo ověření“ je uvedena obec Všechlapy, silnice č. I/38, jeden jízdní pruh směrem Nymburk. Tato skutečnost je i součástí jednotlivých protokolů o měření průměrné rychlosti na snímcích, kde jsou zachycena měřená motorová vozidla, ze kterých jsou seznatelné registrační značky tak, jak jsou uvedeny u jednotlivých přestupků. Na druhé straně ověřovacího listu v kolonce „Metoda zkoušky“ je uvedeno, že rychloměr byl zkoušen podle metrologického předpisu ČMI č. 812-MP-C215 „Metodický postup při ověřování úsekových rychloměrů“.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti kterému je žaloba přípustná. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
16. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, a to v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Posouzení žalobních bodů

17. Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba za nepřezkoumatelné považovat takové rozhodnutí, z něhož vůbec není možné seznat, jakým způsobem správní orgán rozhodl, které vykazuje takové rozpory mezi výrokem a odůvodněním, že není možné zjistit, jakými úvahami byl správní orgán veden, dále takové rozhodnutí, z něhož není možné zjistit, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení či z jakých důvodů je považoval za liché, mylné či vyvrácené nebo takové rozhodnutí, které se opírá o v řízení nezjišťované nebo neprokázané skutečnosti. Soud dodává, že podle judikatury při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže nepřezkoumatelnost jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a rozsudek ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Za nepřezkoumatelné považuje žalobkyně napadené rozhodnutí z toho důvodu, že nebylo dostatečně odůvodněno, konkrétně pokud šlo o zamítnutí provedení důkazu směřujícího k zjištění splnění podmínek vyplývajících z certifikátu pro předmětné měřidlo, a dále proto, že se žalovaný nevypořádal s námitkou, že správní orgán I. stupně neučinil žádné kroky k reálnému zjištění osoby řidiče.
18. Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že se žalovaný výslovně v napadeném rozhodnutí nevyjádřil k otázce postupu správního orgánu I. stupně poté, co výzva provozovateli vozidla podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu zůstala bez reakce. Nicméně uvedl, že výzva žalobkyni zaslána byla, a to v případě obou přestupků, přičemž zdůraznil, že právě proto, že zůstala bez reakce a že správní orgán I. stupně nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupcích dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, věc v obou případech odložil. O všech těchto skutečnostech správní orgán I. stupně žalobkyni ve výzvách k zaplacení určené částky poučil. Byť z poučení o tom, že

správní orgán bude po marném uplynutí lhůty pokračovat v šetření přestupku, což je formulace, která odpovídá dikci § 125h odst. 5 zákona o silničním provozu, mohla žalobkyně nabýt dojmu, že správní orgán bude provádět další správní činnost v tomto směru. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016-46, dospěl k závěru, že „[v] případě, že provozovatel vozidla na základě poučení ve výzvě k úhradě určené částky podle § 125h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve stanovené lhůtě správnímu orgánu nesdělí údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku, správní orgán zpravidla není povinen pokračovat v šetření přestupku a vyzývat provozovatele vozidla k podání vysvětlení podle § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ale může přistoupit k zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.“

19. Přes určitý deficit v jeho odůvodnění nelze jen z toho důvodu považovat napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Je tomu tak i proto, že nešlo o námitku skutkovou, nýbrž právní, přičemž žalobkyně vychází z nesprávného výkladu § 125h zákona o silničního provozu, pokud jde o rozsah povinnosti správního orgánu zjišťovat konkrétní osobu řidiče, pokud provozovatel vozidla, o němž lze důvodně předpokládat, že ví, komu svěřuje své vozidlo, zůstane pasivní. Postup správního orgánu I. stupně tak byl v tomto ohledu správný.
20. Důvodná je však námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů v té části, v níž žalobkyně namítá, že nebylo dostatečně odůvodněno zamítnutí provedení důkazu směřujícího k zjištění splnění podmínek vyplývajících z certifikátu u předmětného měřidla. Soud z odůvodnění napadeného rozhodnutí zjistil, že onen certifikát je opatřením obecné povahy patrně Českého metrologického institutu. Žalovaný se sice touto otázkou okrajově v napadeném rozhodnutí zabýval, avšak své úvahy a závěry založil na důkazech, které v řízení řádně neprovedl. Jak již soud konstatoval výše, řízení prvostupňové a řízení odvolací tvoří jeden celek a i v řízení o přestupku je přípustné, aby odvolací orgán doplnil k určité dílčí otázce dokazování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014-25, bod 29). V řízení o přestupku je v této souvislosti třeba brát v úvahu rovněž to, že se nesmí jednat o rozhodující důkazy o vině, bez nichž by obviněného z přestupku nemohl uznat vinným správní orgán I. stupně. Pravomoc odvolacího orgánu je v tomto směru limitovaná tím, že zjištění, k nimž by dospěl, by posunula skutkový stav tak daleko, že by rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž by bylo odvolání zamítnuto nebo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno, muselo být vnímáno z hlediska účastníka řízení jako překvapivé, zcela neočekávané (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 4 Ads 86/2008-198).
21. Tak tomu v posuzovaném případě nebylo. Jde-li jen o dílčí doplnění dokazování, či o doplnění dokazování v reakci na odvolací námitky obviněného z přestupku, je odvolací orgán oprávněn a v tomto případě byl i povinen (pokud nehodlal z tohoto důvodu odvolání vyhovět) provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady. Musí s nimi ovšem seznámit obviněného z přestupku a umožnit mu se k nim vyjádřit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, publikovaný pod č. 3837/2019 Sb. NSS, bod 29). V nyní posuzovaném případě žalovaný v odvolacím řízení doplnil do správního spisu Ověřovací list ze dne 30. 10. 2017, č. 8012-OL-70407-17 (dále jen „ověřovací list“), který na certifikát (opatření obecné povahy) odkazuje, nicméně o doplnění dokazování nevyrozuměl žalobkyni a

neumožnil jí, aby se k tomuto listinnému důkazu vyjádřila. Předmětný certifikát (opatření obecné povahy) žalovaný do správního spisu nezaložil vůbec a o dokazování tak vůbec nešlo. Žalovaný jistě nemusel k provedení důkazu ověřovacím listem nařizovat ústní jednání, k této otázce se již judikatura správních soudů opakovaně vyjadřovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, bod 58, a rozsudek ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012-40, bod 17). Nemohl však o obsah ověřovacího listu své závěry opřít, pokud s doplněním dokazování neseznámil žalobkyni.

22. V této souvislosti je rovněž nepřehlédnutelné, že žalobkyně od samého počátku řízení zpochybňuje mj. právě validitu provedeného měření s ohledem na zákon o metrologii a na těchto námitkách setrvala i v odvolání a v žalobě. Pokud tedy žalovaný důkaz certifikátem (opatření obecné povahy) k výslovné žalobní námitce neprovedl nebo jej přezkoumatelně nezamítl, jde o tzv. opomenutý důkaz, který zakládá podstatnou vadu řízení a současně brání soudu přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. obdobně například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012-24, body 15 až 18). Nepřípadné jsou rovněž odkazy žalovaného na veřejnou dostupnost některých podkladů s odkazem na webové stránky orgánů veřejné moci, neboť nemohou nahradit řádně provedené dokazování v řízení před správním orgánem. V tomto ohledu pochybil již správní orgán I. stupně, který žalobkyni požadovaný důkaz certifikátem (opatření obecné povahy) na jedné straně odmítl provést, na straně druhé v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na jeho elektronickou podobu zveřejněnou na internetu odkazoval.
23. Tímto způsobem však při dokazování postupovat nelze. Správní orgán si musí ujasnit, z jakých podkladů bude v řízení vycházet a s těmito je povinen účastníka seznámit. Nemůže až následně v odůvodnění odkázat na další v řízení řádně neprovedený důkaz, a to i kdyby se na odkazované internetové stránce snad nacházel, *nota bene* za situace, když se účastník provedení tohoto důkazu domáhal. Správní orgán I. stupně navíc vycházel z mylného předpokladu, že žalobkyně by musela provedení takového důkazu navrhnout. Jistě i v řízení o přestupku může obviněný z přestupku za určitých okolností nést břemeno tvrzení a břemeno důkazní (typicky při námitce své liberace). V žádném případě to však neplatí v otázkách viny, kde to je vždy správní orgán, který je povinen, veden zásadou materiální pravdy, vinu obviněnému z přestupku prokazovat. Bylo tedy zcela postačující, pokud žalobkyně zpochybnila provedení měření konkrétními námitkami s poukazem na určitou listinu, která se dosud ve spise nenacházela. Bylo pak na správním orgánu I. stupně, aby rozhodl, zda takový důkaz provede či nikoli a svůj zamítavý postup případně zdůvodnil. Tato dílčí vada však nemá za následek i zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť jde o dílčí nedostatky v dokazování, které může dle přesvědčení soudu napravit žalovaný v odvolacím řízení.
24. Pokud jde o dokazování informacemi obsaženými na internetu, k této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, publikovaném pod č. 2312/2011 Sb. NSS, v němž poukázal na skutečnost, že obsah internetové stránky může být, a obvykle též je, již vzhledem k povaze internetu proměnlivý v čase. Jinými slovy, je nejisté, zda obsah, který na nich byl zachycen v době vydání napadeného rozhodnutí, je stále týž, je jiný, či se na internetové stránce již vůbec nenachází. Důkazy z internetu je tedy možné provádět, ale toliko jako jakékoli jiné písemnosti v listinné či elektronické podobě, a pouze za předpokladu, že jsou

přezkoumatelně správním orgánem označeny datem svého pořízení (např. úředním záznamem do spisu). V nyní posuzovaném případě však takto žalovaný nepostupoval. Soud dále zjistil, že tímto způsobem doplnil žalovaný správní spis v odvolacím řízení o další podklady, s nimiž však rovněž žalobkyni neseznámil (stanovení místa k měření rychlosti vozidel Městskou policií Nymburk ze dne 19. 10. 2017 s fotografiemi a plánkem a Veřejnoprávní smlouvu mezi Městem Nymburk a Obcí Vsechlapy ze dne 2. 9. 2015) a vycházel rovněž z dalšího podkladu (metrologického předpisu č. 812-MP-C215), který se rovněž ve spise nenachází. Je proto dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

25. Byť námitku neseznámení s těmito dalšími podklady v odvolacím řízení žalobkyně výslovně nevznesla, v žalobě vznáší námitky proti závěrům žalovaného, které z těchto podkladů vycházejí. K takové vadě rozhodnutí je soud povinen přihlídnout bez návrhu pouze tehdy, brání-li taková vada soudnímu přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS, body 15 a 16, resp. specificky ve vztahu ke správnímu trestání usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016-48, publikované pod č. 3539/2017 Sb. NSS, body 17 až 20, obdobně též usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). V tomto případě zjištěná vada nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí způsobená tím, že žalovaný založil napadené rozhodnutí i na v řízení neprokázaných skutečnostech, brání soudu přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, neboť nemůže vycházet ze shora vyjmenovaných podkladů, neboť některé nebyly v řízení o přestupku řádně provedeny a některé nejsou ani součástí správního spisu a soudu tak není jejich obsah znám. Je proto dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
26. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015-79, či ze dne 22. 5. 2020, č. j. 8 As 5/2019-29, bod 20) zjištěná vada nepřezkoumatelnosti soudu nebrání vyslovit se k námitkám, které na zjištěné vadě nepřezkoumatelnosti nejsou závislé. Je tomu tak i z důvodu hospodárnosti řízení, neboť se soud autoritativně se závazností pro další řízení vyjadřuje k otázkám, které jsou mezi stranami sporné.
27. V tomto případě jde o námitku, že správní orgán neučinil žádné kroky k reálnému zjištění osoby řidiče. Tuto námitku žalobkyně vznesla opakovaně patrně proto, že se jí žalovaný věnoval pouze okrajově. Soud se touto otázkou již zabýval zejména v bodě 18 a 19 rozsudku, proto na tyto závěry odkazuje a pouze shrnuje, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když neprováděl žádné další šetření ke zjištění osoby řidiče. Soud již výše uvedl, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nebylo třeba žalobkyni znovu předvolávat k podání vysvětlení, a ani žalobkyně blíže neuvádí, jak konkrétně ještě jinak měl správní orgán I. stupně osobu řidiče zjišťovat a ani soudu není takový postup, který by mohl vést k pozitivnímu výsledku, znám. Tato žalobní námitka není důvodná.
28. Důvodná není ani žalobní námitka o zásahu do vlastnického práva žalobkyně garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 15/16 byl návrh shora specifikovaný zamítnut, neboť institut objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je sice zásahem do jeho vlastnického práva, avšak zásahem, který splňuje test proporcionality a není proto

nepřípustným. Jak podotýká žalobkyně, Ústavní soud se vyjádřil toliko v abstraktní rovině, což je logické, neboť o abstraktní přezkum šlo. Pokud však napadená ustanovení prošla testem ústavnosti, nelze dovozovat povinnost správních orgánů, aby vždy pokud takové ustanovení aplikují, u každého případu znovu ve vztahu ke konkrétnímu provozovateli vozidla odůvodňovaly, že k zásahu do jeho vlastnického práva nedojde nad rámec připuštěný Listinou. Žalobkyně ostatně mohla zásah do své majetkové sféry odvrátit, pokud by sdělila správnímu orgánu I. stupně totožnost řidiče. Ani na této povinnosti neshledal Ústavní soud při současné konstrukci odpovědnosti provozovatele vozidla nic protiústavního (srov. body 105 až 108 shora citovaného nálezu).

29. Nadto, je třeba připomenout, že Ústavní soud v předmětném nálezu rovněž zdůraznil, že *„vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu je věcně opodstatněna tím, že právě na provozovateli vozidla, kterým je buď vlastník, nebo jiná osoba se souhlasem vlastníka, zpravidla závisí, kdo vozidlo užívá. To, že zákonná úprava předpokládá možnost provozovatele vozidla ovlivnit osobu jeho řidiče, je patrné i z § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Toto ustanovení vylučuje jeho odpovědnost za správní delikt v případech odcizení vozidla, nebo změny vlastníka, jestliže bylo požádáno o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.“* Žalobkyně dále patrně poukazuje na bod 109 nálezu, v němž Ústavní soud nad rámec ústavně právního posouzení vyjádřil rovněž svoji představu uplatňování objektivní odpovědnosti provozovatelů vozidel při rozmisťování automatizovaných technických prostředků používaných bez obsluhy. Jakkoli si soud je vědom významu obsahu nálezu jako celku, je třeba tento bod vnímat jako morální apel a výzvu k uplatňování dobré správy věcí veřejných.
30. Soud v této souvislosti připomíná, že touto otázkou se v dostatečném rozsahu v širších dopravně bezpečnostních souvislostech poměrů v místě, kde byl rychloměr umístěn, zabýval již správní orgán I. stupně. Poukázal na skutečnost, že šlo o rušné centrum obce v místě, kde se nacházejí rovněž přechody pro chodce, dále uvedl, že obecně dovolená rychlost v obci 50 km/h nebyla modifikována, a též poukázal na nedobrou praxi řidičů, kteří měli právě s ohledem na zdánlivě přehledný a bezpečný úsek tendenci nejvýše dovolenou rychlost překračovat. Jde o zcela konkrétní a logické okolnosti, které legitimitu měření podporují. Nic na tom nemůže změnit rovněž sekundární efekt spočívající v příjmech z vybraných pokut do rozpočtu příslušné obce. Žalobkyně naproti tomu žádné konkrétní skutečnosti, kterými by predestřené argumenty vyvrátila, soudu nepředestřela. Pouze ve zcela obecné rovině uvádí, že umístění rychloměru žádný legitimní cíl nesledovalo a nevyhovělo tak požadavku potřeby. Ani v této části není žalobní námitka důvodná.
31. Dalšími žalobními námitkami se soud ze shora uvedených důvodů nezabýval, neboť je nezbytné, aby žalovaný nejprve řádně doplnil dokazování a vyjádřil se ke všem žalobkyní vzneseným námitkám. Za situace, kdy je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, je dle přesvědčení soudu již z povahy věci vyloučeno, aby doplnění dokazování provedl soud. Došlo by tak k procesní situaci, kdy by se soud nepřípustně ocitl v roli nalézacího orgánu v otázce viny žalobkyně za přestupek, nadto bez možnosti dalšího řádného opravného prostředku.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

32. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 písm. a) s. ř. s.) a proto, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu, a vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 písm. b) s. ř. s.). Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Po vrácení věci soudem žalovaný napraví všechny soudem vytčené vady, tedy zejména doplní správní spis o všechny důkazy, z nichž bude při novém rozhodování vycházet, řádně s nimi žalobkyni seznámí a umožní jí, aby se k nim vyjádřila, dále se vypořádá s případnými dalšími návrhy žalobkyně na doplnění dokazování a poté ve věci znovu rozhodne. Při novém projednání věci jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. O náhradě nákladů soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl a náhrada nákladů řízení mu proto nepřísluší. Žalobkyně měla se svojí žalobou úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobkyně advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení a sepis žaloby), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále jen „advokátní tarif“, tj. 6 200 Kč. Náhradu nákladů za sepis repliky soud nepřiznal, neboť v něm žalobkyně nepřinesla žádná významná tvrzení, která by rozhojňovala již uplatněné žalobní body a které by nemohla uplatnit již v podané žalobě. Ostatně, ani poměrně strohé vyjádření žalovaného pro to nevytvářelo živnou půdu. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % dani z přidané hodnoty z předchozích částek, již je zástupkyně žalobkyně plátkyní. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto soudním řízení vznikly, činí 11 228 Kč (3 000 + 8 228). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni celkem částku 11 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. prosince 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
soudkyně