



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobce: M. K., narozený dne X,
bytem H. 3,
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem,
se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6,

proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje,
sídlím Škroupova 18, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. PK-DSH/2265/19 ze dne 7. 3. 2019,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím č. j. MMP/007136/19 ze dne 10. 1. 2019 shledal Magistrát města Plzně žalobce vinným přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 ve spojení s § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se žalobce měl dopustit tím, že dne 6. 4. 2018 v 16.59 hodin v Plzni, na vozovce pozemní komunikace Plaské ulice jel jako řidič motorového vozidla rychlostí nejméně 63 km/h v úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 50

km/h, čímž překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci o méně než 20 km/h. Za tento přestupek magistrát uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč.

2. Správní orgán v řízení neshledal podjatost všech zaměstnanců magistrátu, kterou žalobce namítal. K ústnímu jednání o přestupku se nedostavil ani žalobce ani jeho zmocněnec. Správní orgán tedy provedl dokazování bez jejich přítomnosti a po uplynutí lhůty pro vyjádření k podkladům vydal rozhodnutí, jímž žalobce shledal vinným uvedeným přestupkem.
3. Naříkaným rozhodnutím žalovaný přezkoumal procesní postup magistrátu i zákonnost a věcnou správnost jeho rozhodnutí rozhodnutím. Protože neshledal žádné vady, zamítl blanketní odvolání žalobce a rozhodnutí magistrátu potvrdil.
4. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou. V ní namítl, že se přestupku nedopustil a ani dopustit nemohl, protože předmětné vozidlo v dané době a v daném místě neřídil. Žalobce uvedl, že se k tomuto přestupku přiznal omylem. Vozidlo v daný den v Plzni řídit nemohl, protože byl dne 6. 4. 2018 na oslavě narozenin svého přítele v Šumperku. K tomu navrhl důkaz svědeckou výpovědí tohoto přítele. Žalobce také namítl, že jeho přiznání není dostatečným důkazem o vině. Nelze je použít, protože pro účinné přiznání musí být dodrženo několik podmínek. (1) Přiznání je relevantní toliko po zahájení řízení. (2) Obviněnému musí být poskytnuto řádné poučení o významu přiznání. Nic z toho však dodrženo zjevně nebylo. Lze tedy uzavřít, že ani kdyby bylo přiznání podepsáno žalobcem, závěr správních orgánů o jeho vině pouze na základě tohoto přiznání nemůže obstát. K tomuto žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 864/11 ze dne 16. 6. 2011 a sp. zn. I. ÚS 469/16 ze dne 22. 3. 2016 a usnesení Nejvyššího soudu č. j. 7 Tdo 347/2012-17 ze dne 27. 2. 2012.
5. Podle žalobce nebyla řádně vyřízena ani námitka podjatosti dle žalobce nebyla řádně vyřízena, protože o ní nebylo rozhodnuto usnesením. Žalobci tak byl odepřen instanční přezkum, právo na odůvodnění a o námitce vznesené proti celému správnímu orgánu prvního stupně rozhodoval zaměstnanec správního orgánu prvního stupně. K tomu žalobce poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 281/2016 ze dne 16. 10. 2017 a č. j. 7 As 158/2014-30 a ze dne 13. 2. 2015. Žalobce nesouhlasil s tvrzením správního orgánu, že námitka podjatosti byla neurčitá a obecná, neboť byla výslovně vznesena proti všem zaměstnancům správního orgánu, i proti primátorovi. Dodal, že zcela konkrétně poukazoval na několik skutečností, které nasvědčují existenci systému odměňování na úřadech projednávajících dopravní přestupky. Žalobce dále nesouhlasil s názorem žalovaného, že by námitka podjatosti, kterou by bylo možné podat v podstatě u jakéhokoli úřadu, byla nepřipustná, protože z právního řádu nic takového neplyne. Naopak podle žalobce skutečnost, že naprosto všechny správní orgány odmítají připustit objektivní dokazování stran toho, zda provozují namítaný systém odměňování (a jehož existenci zatím připustila jen finanční správa), by již sama o sobě měla být důvodem pro vyloučení všech zaměstnanců takového správního orgánu. Žalobce rovněž k prokázání systému odměňování navrhoval dokazování, ale k tomuto důkaznímu návrhu se správní orgán ani nevyjádřil. Jedná se tak o tzv. opomenutý důkaz. Připustil, že obdobná námitka podjatosti byla podána jeho zmocněncem i v několika dalších řízeních, ale to nesvědčí o obstrukční povaze námítky podjatosti, ale o tom, že pochybnost o (ne)provozování systému odměňování panuje v každém řízení u každého správního orgánu, a to do okamžiku, než

tyto správní orgány předloží relevantní informace o odměnách a rozhodovací praxi úředních osob.

6. Žalovaný k žalobě uvedl, že na základě písemného vlastnoručně podepsaného podání žalobce, v němž se žalobce k přestupku doznal, nebylo možné vést řízení o přestupku proti provozovateli vozidla, ale v souvislosti s ostatními podklady a důkazy mohlo být rozhodnuto o vině žalobce. Žalobce i jeho zmocněnec v průběhu správního řízení rezignovali na jakékoliv vyjádření k věci a k ústnímu jednání se nedostavili ani nereagovali na následné vyznění o možnosti vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí. V podaném odvolání neuplatnili žádné námitky ani přes výzvu k jejich doplnění. Žalovaný ani správní orgán I. stupně tedy neměli jakýkoliv důvod doznání žalobce zpochybňovat, když to bylo navíc v souladu s tvrzením provozovatele vozidla, že vůz měl v daný den zapůjčené právě žalobce. V kontextu se všemi podklady se tak vyjádření žalobce jeví jako věrohodné a umožňující zjištění skutkového stavu bez jakýchkoliv pochybností. Tvrzení uplatněné až v žalobě, že se žalobce měl nacházet na oslavě v Šumperku, se tak jeví jako ryze účelové. K námitce nedostatečného vyřízení námítky podjatosti žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
7. Žaloba není důvodná.
8. Podle § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Zejména je úkolem správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložen správní trest.
9. V řízení tedy platí obecná povinnost správního orgánu objasnit z úřední povinnosti a nezávisle na důkazních návrzích obviněného všechny okolnosti nezbytné pro jeho rozhodnutí, což jsou i všechny okolnosti ve prospěch či neprospěch obviněného. Správní orgán však vychází i ze zachytných bodů přednesených obviněným. Teprve pokud na základě takto provedeného dokazování nebude skutkový stav zjištěn (non liquet), je možné o věci rozhodnout na základě pravidel o (objektivním) důkazním břemenu. Ta v souzené věci upravuje § 69 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podle něho správní orgán v pochybnostech rozhodne ve prospěch obviněného.
10. Důkazní iniciativu má tedy správní orgán, který odpovídá za zjištění skutkového stavu ve prospěch i neprospěch obviněného. V této fázi se obviněný nemusí hájit (navrhovat důkazy na svou obhajobu). Je-li však důkazní stav zjištěn v rozsahu a intenzitě předvídaných § 3 správního řádu, tj. rozhodující orgán ověřil všechny známé okolnosti a zjistil všechny skutečnosti nezbytné pro rozhodnutí v takové kvalitě, že o nich nemá důvodnou pochybnost, je na obviněném, aby označil důkazy na svoji obhajobu. Tím může zpochybnit dosavadní skutková zjištění a oslabit doposud pevné přesvědčení správního orgánu (srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 64/2011-66 ze dne 28. 2. 2013). Na tom nic nezměnilo ani usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 126/2011-68 ze dne 14. 1. 2014, č. 3014/2014 Sb. NSS, podle kterého obviněný z přestupku není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani o nich nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 3/2017-34 ze dne 31. 10. 2017).

11. Rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím magistrátu těmito požadavkům odpovídá, neboť oba správní orgány provedly dokazování v nezbytném rozsahu i kvalitě.
12. Ve správním spise na č. l. 13 a 16 je založeno vyjádření provozovatele vozidla Ing. V. K. ze dne 27. 6. 2018 a ze dne 17. 7. 2018, který uvádí, že vozidlo měl zapůjčené žalobce. Na č. l. 14 je pak založeno vyjádření žalobce, vlastnoručně podepsané, datované dnem 27. 6. 2018, kde se doznává, že vozidlo řídil osobně. Žalobce jej učinil dobrovolně, svobodně a z vlastní vůle, aniž by byl v předchozím řízení v postavení podezřelého z přestupku nebo na něj byl činen jakýkoliv tlak ze strany správního orgánu. V době podání tohoto vyjádření totiž nebyl v kontaktu se správním orgánem vůbec.
13. Opakované vyjádření provozovatele vozidla a přiznání žalobce podané z vlastní píle (*sua sponte*) dostatečně vypovídají o řidiči vozidla, aniž by vznikaly rozumné pochybnosti o jejich pravdivosti. Za toho stavu žalobce mohl v celém správním řízení vzít své přiznání zpět, rozumně vysvětlit, proč jeho přiznání není pravdivé a mohl i určit osobu, jež se mohla přestupku dopustit. Nic takového však neučinil, v řízení zůstal pasivní a možného řidiče neoznačil ani nyní v žalobě. Tvrzení o mylném přiznání uvedené až v žalobě je zcela nedostatečné, protože nevysvětluje, kde se tedy stala chyba: čím to, že provozovatel vozidla označil žalobce jako řidiče, sám žalobce se označil za řidiče a po celou dobu správního řízení si svůj omyl neuvědomil? Toto tvrzení se tedy s ohledem na okolnosti jeví jako účelové (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 10 As 24/2015-71 ze dne 2. 5. 2017, č. 3577/2017 Sb. NSS).
14. Nehledě na to, soudní řízení správní je řízení přezkumné. Soud tedy přezkoumává, zda je napadené správní rozhodnutí nezákonné nebo zda trpí vadami řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Vadami řízení ovšem rozhodnutí netrpí, jestliže správní orgány provedly dokazování způsobem odpovídajícím procesnímu předpisu, tj. řádným postupem a ke všem rozhodným okolnostem na základě všech známých důkazů, a pokud z takto provedeného dokazování vyplývá skutkový děj bez důvodných pochybností pro správní orgán. To platí i přesto, že správní orgány nezjistily údajné skutečnosti, o nichž mohl mít povědomí pouze obviněný z přestupku, který si je z důvodu (svérázné) procesní taktiky ponechal pro sebe. Pokud napadené rozhodnutí netrpí vadami řízení, nemůže je soud z toho důvodu zrušit, a to bez ohledu na to, zda se skutkový děj mohl v objektivní realitě odehrát tak, jak žalobce nově tvrdí (ke skutkovým novotám slouží v obecné rovině obnova řízení). Jestliže dokazování jako praktický, právem upravený postup přiblížení se k poznání objektivní reality proběhlo před správním orgánem řádně a úplně, není důvod, aby na něj soud navazoval jeho dalším pokračováním. Těžiště dokazování nelze přesunout na správní soudy, což platí pro obě strany řízení o žalobě (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 36/2019-33 ze dne 15. 8. 2019). Z toho důvodu není ani důvod provádět dokazování výsledkem přítele žalobce, protože z něj nelze zjistit nic relevantního pro *přezkum napadeného rozhodnutí* (je tedy nadbytečný).
15. Nedůvodná je námitka žalobce, že jeho přiznání nemůže být bez řádného poučení relevantní podkladem pro rozhodnutí. Jím citovaná judikatura na souzenou věc v části vůbec nepřiléhá (nález sp. zn. I. ÚS 469/16; žalobce zcela jistě není cizincem nedostatečně poučeným o následcích vzdání se práva podat odpor proti trestnímu příkazu ve zjednodušeném řízení před samosoudcem), v části naopak podporuje zákonnost závěrů žalovaného (nález sp. zn. I. ÚS 864/11; doznání může být ve spojení s dalšími důkazy věrohodným podkladem pro rozhodnutí).

16. Nepřiléhavý je i odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 7 Tdo 347/2012-17, který kuriosně vykládá obsah práva odepřít výpověď zaručeného čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod prostřednictvím úpravy trestního řádu. To je postup vadný, protože úprava trestního řádu musí být vykládána prostřednictvím Listiny, nikoliv naopak [obsah ústavy se neodvíjí od zákona, ledaže na zákon odkazuje; srov. odlišné stanovisko soudců J. Filipa a V. Šimíčka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020 (54/2020 Sb.) či rozsudek KS v Plzni č. j. 17 A 111/2019-53 ze dne 23. 8. 2019]. Porušení pravidel trestního řádu může v tomto ohledu být relevantní pouze z hlediska čl. 8 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny [stíhání z důvodů a způsobem, který stanoví zákon, srov. nález sp. zn. III. ÚS 525/15 ze dne 8. 11. 2016 (N 210/83 SbNU 341)]. Zákon o odpovědnosti za přestupky však neomezuje, co může být důkazem a za jakých podmínek, jako to činí trestní řád v § 89 odst. 2 ve spoj. s § 158 odst. 6 a § 211. Zákonodárce tedy pro řízení o soudně trestných činech stanovil řadu omezujících podmínek, které pro řízení o přestupcích nestanovil. Stěží z toho lze dovodit jiný závěr, než že tato pravidla mají platit jen pro jedno z těchto řízení (konkrétní obsah žádného z ústavně zaručených práv a svobod tomu v poměrech souzené věci nebrání).
17. Lze tedy užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 správního řádu). Zákon pro provedení důkazu listinou s doznáním žalobce žádné omezení nestanoví a žalobce nijak netvrdil, že k jejímu zaslání byl jakkoliv donucen ve smyslu čl. 40 odst. 4 Listiny. Za toho stavu je tato listinné doznání způsobilým podkladem pro rozhodnutí. Žalobce přitom nebylo třeba poučovat, protože na poučení o zákazu vynuceného doznání právo nemá (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 4/2010-94 ze dne 20. 10. 2010) a své doznání zaslal správnímu orgánu z vlastní píle bez předchozího kontaktu se správním orgánem a k ústnímu jednání se nedostavil. Nebylo tedy ani kdy a jak ho poučit.
18. Namítal-li žalobce, že správní orgány řádným způsobem nerozhodly o jeho námitce podjatosti, nelze mu přisvědčit: s ohledem na okolnosti případu se jí zabývaly dostatečně. K obsahově totožné námitce se již správní orgán prvního stupně zjevně vyjadřoval v řadě předchozích řízení a ve vyrozumění č. j. MMP/266654/18 ze dne 24. 10. 2018 na některá z nich žalobce odkázal (čl. 43–55 správního spisu). Zmocněnec žalobce byl s konstantními závěry obou správních orgánů o nepodjatosti úředních osob magistrátu v těchto případech seznámen, takže žalobce nemohl přijít k újmě na svých právech bez ohledu na to, zda magistrát tuto námitku vyřídil přípisem, nebo formálně předvídaným postupem. Méně formalizovaný postup vyřízení odpovídá tomu, že rozhodování o podjatosti je obvykle založeno na námitce vznesené v konkrétním řízení z konkrétních důvodů vůči konkrétním úředním osobám, nikoliv plošně a z důvodů obecných. V souzené věci žalobce dovozoval podjatost prakticky z pravidel tvorby územních rozpočtů a obsahu rozpočtu Statutárního města Plzně. To nejsou konkrétní poznatky, ale domněnky, kvůli kterým nebyl zákonný důvod zdržovat řízení o přestupku.
19. Nad rámec vypořádání žalobního bodu pak lze uvést, že případné opomenutí povinnosti rozhodnout o námitce podjatosti je sice procesní vadou (nedodržením právem předepsaného postupu v řízení), to ovšem pro vyhovění žalobě nestačí. Vada řízení musí mít alespoň potenciálně hmotněprávní relevanci, srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. („podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, *mohlo-li* mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“). Jakkoliv je ve správním soudnictví zažitý názor, že absence rozhodnutí o námitce podjatosti je právě takovou vadou, nelze s tím bez dalšího souhlasit. Účelem požadavku nepodjatosti úřední osoby je zajištění objektivního, předem

nezaujatého přístupu při rozhodování. Pro posouzení věci by proto bylo významné pouze opomenutí takové námitky podjatosti, která uvádí okolnosti zpochybňující objektivitu rozhodování.

20. Vliv na zákonnost v souzeném případě nemůže být dán, protože žalobce nijak nezpochybnil objektivní posouzení jeho věci, ani neuvedl, v čem by správní orgán obsazený jinými úředními osobami mohl rozhodnout jinak (srov. i rozsudek NSS č. j. 1 As 508/2019-28 ze dne 4. 6. 2020, odst. 45–48). Samotná existence případného systému odměňování vázaného na výsledek přestupkového řízení by sice o nevhodném vztahu úředních osob k věci mohla vypovídat (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Afs 363/2018-113 ze dne 14. 11. 2019), objektivita rozhodování je nicméně podrobena soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o věci samé. Jestliže však je rozhodnutí o věci samé v souladu se zákonem, není důvod pro závěr o existenci vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jakýkoli systém odměňování úředních osob magistrátu tudíž neměl vliv zákonnost na rozhodnutí přezkoumávaného rozhodnutí (a případná „služební horlivost“ plynoucí z takového systému odměňování nepřekročila zákonné meze).
21. Pro jiné závěry by mohl být prostor tam, kde výklad a užití právních norem umožňují uvážení správního orgánu, protože jeho uvážení plnému soudnímu přezkumu nepodléhá. To však není případ souzené věci (uvážení při rozhodování o trestu žalobce nezpochybňoval).
22. V souvislosti s námitkou podjatosti bývá zmiňováno kritérium nestrannosti, jejíž hodnocení však nemá v řadě případů valného smyslu (§ 14 správního řádu ostatně nestrannost nezmiňuje). V souzeném případě, stejně jak v řadě jiných správních věcí, existuje jediná dotčená osoba. Absentují tudíž strany, k nimž by se požadavek nestrannosti mohl upínat (i § 7 správního řádu spojuje nestrannost s pluralitou dotčených osob, byť ne nutně v jediném řízení). Obecný požadavek nestrannosti rozhodování správního orgánu pak nelze dovodit ani z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který nestrannost výslovně spojuje se soudním rozhodováním (srov. i čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky). Stejný požadavek nestrannosti proto zjevně nemůže být co do rozsahu i intenzity uplatňován vůči „jiným orgánům“ ve smyslu tohoto ústavního ustanovení (ledaže by se Federální shromáždění České a Slovenské federativní republiky hrubě mylilo při skladbě poměrně jednoduché věty a tuto chybu neodstranila ani Česká národní rada při včlenění Listiny do ústavního pořádku, ani Parlament při novelizaci Listiny). Absence nestrannosti tedy bez dalšího nemůže být vadou správního řízení, tím spíše ne vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [opačně zřejmě ÚS v odst. 39 a 41 nálezu Pl. ÚS 1/19 ze dne 30. 6. 2020, který však své úvahy nejen neodůvodnil, ale vykročil jimi i z předmětu řízení, tj. posouzení ústavnosti rozhodnutí o sporu o pravomoc (pravomoc soudu zakládá zákon, nikoliv obava z podjatosti služebního funkcionáře)].
23. Z uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že nedošlo k vadám řízení před žalovaným a že jeho rozhodnutí je zákonné. Žalobu proto zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou

týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. července 2020

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce