



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce J. P., zastoupeného JUDr. Pavlem Pokorným, advokátem se sídlem Hradec Králové, Veverkova 1343/1, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Wonkova 1142, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2007, č. j. 8818/DS/07/VV, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 2007, č. j. 51 Ca 13/2007 - 32,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč, a to k rukám jeho advokáta do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku, kterým Krajský soud v Hradci Králové zrušil označené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí Městského úřadu Nový Bydžov ze dne 2. 5. 2007, č. j. D/025/07/MK, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodl též o povinnosti žalovaného uhradit žalobci náklady řízení.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nový Bydžov, podle něhož žalobce porušil § 4 písm. a), b) a

c) a § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), čímž se dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 4. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Přestupku se měl žalobce dopustit dne 20. 2. 2007 v 11.45 hodin na pozemní komunikaci v obci Nový Bydžov, v ulici Dukelská třída tím, že při řízení osobního automobilu tovární značky Volkswagen, registrační značky XY, jel rychlostí 63 km/h, respektive rychlostí 60 km/h při zvažení možné odchylky měřicího zařízení, ačkoliv nejvyšší povolená rychlost v uvedené obci je 50 km/h. Za spáchaný přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost nahradit státu náklady řízení ve výši 1000 Kč.

V odůvodnění rozsudku krajský soud přisvědčil žalobní námitce, že v přestupkovém řízení nelze jako důkazu použít podklad, který opatřil za úplatu a cíleně soukromý subjekt.

Upozornil, že součástí správního spisu je „Smlouva o provádění úředního měření rychlosti silničních motorových vozidel“ ve správním obvodu města Nový Bydžov. V ní se zavázala společnost VP INVEST s. r. o. provádět mj. „úřední“ měření rychlosti silničních motorových vozidel ve spolupráci se starosty jednotlivých obcí, popř. městskou nebo obecní policií, předat objednateli každý doklad o úředním měření maximálně do tří pracovních dnů po provedení měření, za účelem efektivního vymáhání nezaplacených pohledávek vzniklých nezaplacením vyměřených pokut zprostředkovávat zástupcům objednatele kontakty s místně příslušnými exekutorskými úřady. Smlouva obsahuje i ustanovení o ceně za jeden doklad o úředním měření.

Soud dále uvedl, že součástí spisu je i listina, označená jako „Doklad o úředním měření č. 0682/07“, vyhotovená společností VP INVEST s. r. o., která jej pořídila právě na základě zmíněné smlouvy, na něm je zaznamenáno na barevném snímku vozidlo žalobce s uvedením rychlosti, místa a času měření.

Městská policie Nový Bydžov tedy vycházela z výsledků měření provedeného soukromou společností, krajský soud však dospěl k závěru, že zapojit soukromou společnost do výkonu veřejné správy v daném případě nebylo možné. Zdůraznil, že pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce (§ 13 odst. 3 zákona o přestupcích), jejíž orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni. Výnos z pokut však nezůstává příjmem obce v celé výši, neboť její část je poskytována „soukromému měřící rychlosti“ jako odměna. Základní principy správního řízení (rovnost subjektů) jsou tak zatlačeny do pozadí hmotnou zainteresovaností na postihu obviněného z přestupku ze strany objednatele měření a věc vyřizujícího úředníka. Zaplacená pokuta je tak „rozporcována jako kořist“ mezi subjekty na věci zainteresované (objednatel a soukromé společnosti provádějící měření).

Krajský soud shledal, že listinu označenou jako „Doklad o úředním měření č. 0682/07“, vyhotovenou společností VP INVEST s. r. o. nebylo možné užít v předmětném řízení jako důkaz, neboť byla získána v rozporu s právními předpisy; napadená rozhodnutí proto zrušil.

Žalovaný napadl rozsudek soudu kasační stížností a domáhal se jeho zrušení.

Zdůraznil, že žalobce, aby unikl potrestání za společensky nebezpečné jednání (jehož existenci nadto nikterak nepochybnil, a netvrdil ani, že se ho nedopustil), poukazuje na možnost společensky nebezpečného jednání osoby provádějící úřední měření, aniž by ke svému tvrzení poskytl jakýkoliv důkaz. Takovému jednání by neměla být poskytnuta soudní ochrana. Soud však právě uvedené námitce nesprávně přisvědčil.

Dospěl-li soud k závěru, že předmětný doklad o úředním měření byl získán v rozporu s právními předpisy a nelze jej proto jako důkaz užít, vycházel nesprávně z odkazu na § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu, podle něhož může měření provádět pouze Policie ČR a obecní policie. Výklad tohoto ustanovení je však nejasný. Stanovuje sice, že Policie ČR a obecní policie je oprávněna měřit rychlost, avšak nevylučuje tuto činnost pro jiné subjekty, nežli zde vyjmenované. Toto ustanovení nelze tedy vykládat tak, že by měření nemohly provádět i jiné veřejnoprávní osoby, které by k tomu nezmocnil výslovně zákon. Nutno je rovněž rozlišit měření rychlosti orgánem k tomu zákonem zmocněným a úřední měření prováděné soukromoprávním subjektem. Pokud totiž tyto subjekty získají příslušná oprávnění (autorizace, certifikace), pak jsou na základě zákona oprávněny vydávat doklady o úředním měření, které jsou veřejnými listinami, tedy listinnými důkazy.

Oprávněným k měření rychlosti je tak vedle Policie ČR a obecní policie i soukromoprávní subjekt na základě živnostenského oprávnění (vázané živnosti, jejímž obsahem je úřední měření ve smyslu zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii), přičemž tato osoba postoupí výsledky měření správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Soud dále nesprávně samotné měření (namíření měřícího přístroje na projíždějící vozidlo, zmáčknutí ovládacího zařízení, dokladování naměřené hodnoty) považuje za nedovolený výkon státní správy soukromoprávními osobami v oblasti silničního provozu, byť uznává, že samotné měření je prováděno v souladu s právními předpisy.

V daném případě se však soukromoprávní subjekt neprezentoval jako vykonavatel státní správy v oblasti silniční dopravy. Pouze svojí dovolenou činností opatřil důkaz o tom, že byla naměřena určitá hodnota a předložil jej v souladu se smlouvou o měření rychlosti uzavřenou s městem Nový Bydžov a v souladu s § 11 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Příslušný orgán státní správy pak na základě předloženého důkazu a vlastního zjištění o věci rozhodl. Na věci nemůže nic změnit ani fakt, že důkaz byl pořízen za úplatu. Vždyť i znalecké posudky, užívané v řízení jako důkaz, jsou pořizovány za úplatu.

Nezákonnost získaného důkazu je dovozována pouze ze shora uvedených úvah, aniž by byla jakkoli zpochybněna objektivita důkazu, např. zkreslením pořízených hodnot, vadou obsluhy přístroje apod. Přitom listiny prohlášené zvláštním právním předpisem (zde § 21 zákona o metrologii) za veřejné, potvrzují pravdivost toho, co je zde uvedeno či osvědčeno, není-li prokázán opak (§ 53 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).

Závěrem pak stěžovatel odmítl závěr soudu, týkající se porušování rovných práv účastníků řízení a ze všech uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného pouze zdůraznil, že činnost vedoucí k opatrování důkazů o protiprávním jednání osob, mohou provádět pouze orgány k tomu zmocněné výslovně zákonem. Při jakékoliv činnosti za úplatu navíc hrozí riziko neobjektivity, ať již toho, kdo činnost provádí, tak i toho, pro koho je určena. Odmítl stěžovatelovu argumentaci o provádění důkazu znaleckým posudkem, který je rovněž proveden za úplatu; znalec je totiž vázán slibem a je pod trestní sankcí, zatímco u soukromoprávního subjektu měřícího rychlost řidičů tomu tak není. Na závěr vyslovil zpochybnění důvodnosti existence policejních orgánů, když by jejich roli mohly převzít soukromoprávní subjekty.

Kasační stížnost není důvodná.

V daném případě bylo překročení povolené rychlosti žalobcem dle názoru správních orgánů prokázáno změřením rychlosti žalobcem řízeného vozidla, přičemž tato skutečnost je ve správním spisu zachycena v Dokladu o úředním měření č. 0682/07, vydaném dne 21. 2. 2007 společností VP INVEST s. r. o. Tato osoba je na základě rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví ze dne 11. 10. 2005, č. j. 3173/05/02, autorizována k výkonu úředního měření v oboru měření rychlosti silničních vozidel.

Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

Z uvedeného ustanovení správního řádu tedy vyplývá obecná přípustnost dokladu o měření rychlosti vozidla, vypracovaného autorizovanou soukromou osobou, coby důkazního prostředku ve správním řízení. V souzené věci však dospěl krajský soud k závěru, že tento důkaz byl získán v rozporu s právními předpisy.

Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.

Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný personálně, odborně a materiálně vybavenými správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je (za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci) prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k němu zmocněny zákony. Nejedná se však pouze o právo správního orgánu veřejnou moc vykonávat, ale zároveň o jeho povinnost. Správní orgán tak nese odpovědnost za provádění zákonem mu svěřené činnosti. Pouze výkon veřejné moci odpovědným subjektem působí významně v oblasti prevence a přináší stabilitu do právních vztahů. Zákonné zmocnění znamená, že

správní orgán si na sebe na jedné straně nemůže atrahovat více úkolů, nežli mu zákon přiznává, na druhou stranu se nemůže ani výkonu úkolů mu zákonem svěřených „zbavovat“, či přenášet jejich výkon na druhé, pokud mu to zákon neumožňuje. Je to tedy zákon, který přikazuje užití určité formy správní činnosti zejména tehdy, má-li mít jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou či právnickou osobu a rovněž tehdy, kdy by jeho postup mohl vést k omezení či zásahu do práv a svobod. Na druhé straně však zákon může připustit, či ponechat na vůli správních orgánů, aby v rámci jim stanovené působnosti při plnění veřejných úkolů, použily forem dalších.

Obecná úprava možnosti smluvního přenosu výkonu veřejné správy je zakotvena v části páté správního řádu. Typově by se v takovém případě jednalo o tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvu dle § 160 tohoto zákona, jejímiž účastníky mohou však být pouze osoby, které již vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, pak mohou uvedené osoby vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (§ 160 odst. 5 správního řádu). Typickými příklady jsou zde veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti, uzavírané dle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mezi obcemi nebo dle § 66a téhož zákona mezi obcemi s rozšířenou působností, veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu, uzavírané mezi obcemi dle § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), či veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti obecní policie, uzavírané mezi obcemi dle § 1 odst. 6 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zvláštní zákon pak může samozřejmě stanovit i možnost přenesení plnění konkrétního úkolu orgánu veřejné správy na soukromý subjekt, a to buď formou autorizace (tedy delegačního aktu, jímž se určitému subjektu propůjčuje veřejnoprávní postavení; např. dle § 16 zákona o metrologii, § 15 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, či podle § 83a a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů) nebo i formou smluv, jimiž se osoby soukromého práva zapojují do plnění úkolů veřejné správy, aniž by získávaly jedinečné postavení jako v případě autorizace [zde se může jednat např. o smlouvu o zajišťování odborných a zkušebních úkonů k plnění úkolů Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského dle § 4 zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů, nebo o smlouvu o zajištění zpracování statistických údajů dle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě].

Výkon dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích je zákonem o silničním provozu (§ 124 odst. 8, 9) svěřen Policii České republiky, částečnou působností v této oblasti disponuje též policie obecní (§ 2 písm. c) zákona o obecní policii].

V ustanovení § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 7. 2006 („*K měření rychlosti vozidel je oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií.*“), je jednoznačně zakotvena privilegovaná forma dohledu nad dodržováním dovolené rychlosti vozidel. Tato činnost je zcela nepochybně součástí celkového dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních

komunikacích a je tedy výkonem veřejné (a to státní) správy. Zákon zde specifikuje působnost a pravomoc uvedených orgánů ve věcech provozu na pozemních komunikacích, současně však neobsahuje vymezení této konkrétní pravomoci a působnosti ve vztahu k jinému orgánu veřejné správy a neobsahuje ani zákonné zmocnění pro přenesení (bez ohledu na formu) výkonu tohoto výseku veřejné správy ať již na některou z osob veřejného práva či na subjekt od osob veřejného práva odlišný, tedy na fyzické osoby nebo právnické osoby soukromého práva.

Pro účely řízení ve věcech provozu na pozemních komunikacích a logicky též v řízeních o přestupcích spáchaných porušením zákona o silničním provozu, je tedy pro orgány veřejné správy určující změření rychlosti vozidla policií či obecní policií.

Závěru o výlučnosti měření rychlosti policií ve věcech provozu na pozemních komunikacích svědčí i ochrana, kterou zákon o silničním provozu v § 3 odst. 4 a § 125 odst. 3 právě a jen policii poskytuje zákazem používání antiradaru.

Jinými slovy řečeno, společnost VP INVEST s. r. o. sice byla dle zákona o metrologii autorizována k výkonu úředního měření v oboru měření rychlosti silničních vozidel, z tohoto jejího kvalifikovaného veřejnoprávního postavení však nijak nevyplývá její působnost ve věcech provozu na pozemních komunikacích (včetně přestupků). Zákon přenesení výkonu působnosti v této oblasti neumožňuje. Město Nový Bydžov tak nemohlo bez zákonného zmocnění do výkonu veřejné správy zapojit soukromoprávní subjekt a výsledky měření bez dalšího užít jako důkazů v přestupkovém řízení.

Zákon v tomto případě stanoví, že důkazní prostředky spočívající v měření rychlosti vozidel, musí být předmětem činnosti policie či obecní policie. Spáchání přestupku překročením nejvyšší dovolené rychlosti lze samozřejmě prokázat i jinými důkazy (§ 51 odst. 1 správního řádu), z povahy věci je však zřejmé, že změření rychlosti (tedy zachycení průběhu skutkového děje) k tomu příslušnými orgány, má, za předpokladu získání a provedení tohoto důkazního prostředku v souladu s právními předpisy, mezi soustředěnými důkazními prostředky privilegované postavení. Tento zákonný postup pak nelze obcházet měřením, prováděným nepřislušnou, byť k obdobné činnosti autorizovanou, osobou.

Důkaz, na který rozhodnutí správních orgánů odkazuje (doklad o úředním měření č. 0682/07, pořízený společností VP INVEST s. r. o.), a jež byl základem pro závěr o spáchání přestupku žalobcem, tak nebyl získán v souladu s právními předpisy a nebylo možno jej v předmětném řízení o přestupku použít.

Tvrzení žalovaného, že se běžně v řízení jako důkazu užívají znalecké posudky, a tedy záznam pořízený akreditovanou osobou VP INVEST s. r. o. má stejnou důkazní hodnotu jako znalecký posudek, musí soud odmítnout jako nerelevantní, neboť na danou věc nikterak nedopadá. Není pochyb o tom, že znalecký posudek může být hodnocen jako důkaz o určité skutečnosti, i ten však, aby mohl být užít k důkazu, musí být pořízen a získán v souladu se zákonem.

Závěrem je třeba podotknout, že soud si je vědom závažných následků způsobovaných porušováním právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích. Dodržování zákona při výkonu veřejné správy, a to obzvláště v oblasti správního trestání, je však přímo esencí materiálního právního státu, za který se Česká republika považuje (čl. 1 odst. 1 Ústavy), tedy hodnotou, kterou soud nemůže přehlížet.

Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky žalovaného nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání týkajícím se věci samé ze dne 4. 2. 2008, a náhrady hotových výdajů, ve výši 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč (§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 2400 Kč. Ke splnění povinnosti byla stanovena přiměřená lhůta.

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch.

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

V Brně dne 2. dubna 2008

senátu

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně