



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. D. R.**, zastoupen Mgr. Michalem Šimkům, advokátem se sídlem Spálená 21, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2007, č. j. 17 Ca 10/2007 – 109,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2007, č. j. 17 Ca 10/2007 – 109, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2007, č. j. 17 Ca 10/2007 – 109, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „krajský úřad“) ze dne 22. 12. 2005, č. j. DSH/11210/05, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Města Blovice, přestupkové komise ze dne 3. 10. 2005, č. j. P-255/05, jímž byl stěžovatel uznán vinným přestupkem proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a byla mu uložena pokuta ve výši 400 Kč. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se stěžovatel podle správních orgánů I. i II. stupně dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tím, že dne 23. 6. 2005 v 08,12 hod. na místní komunikaci v obci Blovice na ulici 5. května řídil osobní automobil zn. Mercedes E 430, registrační značky X a radarovým rychloměrem typu TRAFFIPAX SPEEDOPHOT I mu byla naměřena rychlost jízdy 45 km/hod., čímž překročil nejvyšší povolenou rychlost v tomto úseku obce, která byla podle dopravní značky B 20a 30 km/hod. Rozhodujícím důkazem o rychlosti jízdy stěžovatele byl doklad o úředním měření č. 2306051-015 vyhotovený firmou KPM GROUP, s. r. o.,

kteřá prováděla měření rychlosti na základě uzavřené smlouvy s obcí Blovice. Krajský soud dovodil, že tento důkaz byl pořízen v souladu s tehdy platnou právní úpravou, neboť dne 23. 6. 2005 ještě nebylo právním předpisem stanoveno, že k měření vozidel je oprávněna pouze Policie České republiky a obecní policie (obecní policie v součinnosti s policií). Tato pozdější právní úprava obsažená v ustanovení § 79 odst. 8 zákona č. 361//2000 Sb., ve znění zákona č. 411/2005 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“) byla účinná od 1. 7. 2006, a v době spáchání přestupku stěžovatelem ještě nebyla ani platná (17. 10. 2005). Argumentace stěžovatele, že uvedený postup byl v rozporu s ustanovením § 12 o. z., a šlo tedy o nezákonně provedený důkaz, není opodstatněná. Při měření rychlosti nebyl cíleně pořizován snímek stěžovatele, ale vozidla, jehož řidič porušil pravidla silničního provozu. Ostatně při měření rychlosti nebyly pořizovány snímky všech projíždějících vozidel, ale jen těch, jejichž řidiči se dopustili dopravních přestupků. Bylo by také zcela scestné vyžadovat od osoby, která se dopouští protiprávního jednání svolení k pořízení snímku za účelem dokumentace jednání, jež je v rozporu se zákonem. Stěžovatel ani nezpochybňoval, že by nebyl osobou, která při pořizování důkazu o porušení stanovené rychlosti řídila předmětný automobil zjištěnou rychlostí. Nelze proto připustit, aby byl nadřazen zájem na ochraně osobnosti jednotlivce přistiženého při porušení zákona nad veřejným zájmem na dodržování dopravních předpisů. Není proto v rozporu s ustanovením § 35a zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) s ohledem na ustanovení § 2 odst. 1, 2 citovaného zákona, aby obci při výkonu její pravomoci napomáhal soukromoprávní subjekt na základě uzavřené smlouvy, pokud je k objednanému úkonu, např. měření rychlosti vozidel, oprávněn. Rozhodující důkaz o měření rychlosti stěžovatele byl proto proveden v souladu se zákonem, neboť firma KPM GROUP, s. r. o. byla oprávněna provést měření rychlosti a nebylo ani zjištěno nedodržení stanovené metodiky při měření. Správní orgány tak podle názoru krajského soudu bez jakýchkoliv pochybností a na základě uvedeného měření zjistily, že se stěžovatel překročením nejvyšší povolené rychlosti dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že předmětný záznam z úředního měření rychlosti, resp. fotografie, jež je jeho součástí, a který je jediným důkazem proti němu, byl pořízen v rozporu se zákonem. Tehdy účinná právní úprava nezakládala oprávnění soukromých subjektů provádět měření rychlosti vozidel za účelem kontroly dodržování povolené rychlosti. To, že s účinností od 1. 7. 2006 bylo precizováno oprávnění policie a obecní policie k měření rychlosti ještě neznamená, že předchozí právní úprava povolovala měření rychlosti soukromým subjektům. Naopak, soukromé subjekty nikdy neměly oprávnění k tomto postupu. Získaný obrazový snímek tak nebyl použit v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 o. z. a nebylo ho možno využít jako důkazní prostředek v přestupkovém řízení (§ 34 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Krajský soud také zcela nelogicky dovozuje, že při měření rychlosti nebyl cíleně pořizován snímek stěžovatele, ale vozidla, jehož řidič porušil pravidla silničního provozu. Technicky totiž není možné, aby rychlost vozidla byla nejprve změřena bez fotografie a pak, po vyhodnocení, že vozidlo překročilo rychlost, následně vyfotografováno. Z toho vyplývá, že musí být vyfotografováno každé vozidlo. Velmi závažnou je přitom skutečnost, že v předmětném automobilu seděla i další osoba, která se žádného závadného jednání nedopustila. Vyfotografováním této osoby (bez souhlasu)

byla narušena její osobnostní práva, včetně práva na soukromí. Tento názor je ostatně podpořen i rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp. zn. 17 Ca 11/2006, který obdobně shledal takový důkaz nezákonným. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud považuje za opodstatněný stížní bod, v němž stěžovatel namítá, že předmětný záznam z úředního měření rychlosti, resp. fotografie, jež je jeho součástí a který je jediným důkazem proti němu, byl pořízen v rozporu se zákonem, neboť v rozhodné době účinná právní úprava nezakládala oprávnění soukromých subjektů provádět měření rychlosti vozidel za účelem kontroly dodržování povolené rychlosti.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění požadavku uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno postulátem, 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, než 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.

Státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo dopravy, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie (§ 124 odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2006). Právní úprava účinná ke dni tvrzeného spáchání přestupku stěžovatelem (dne 23. 6. 2005) neobsahovala speciální úpravu zmocnění pro měření rychlosti vozidel

v silničním provozu, jako je tomu 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.“). Měření rychlosti vozidel lze však podřadit i v době spáchání tvrzeného přestupku pod obecnější pojmy „dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích“ (§ 124 odst. 8 zákona o silničním provozu), resp. pod „kontrolu dodržování povinnosti účastníků a pravidel provozu na pozemních komunikacích“ (§ 124 odst. 7 písm. a) zákona o silničním provozu), které je svěřeno v rámci výkonu státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích policii (částečnou působností v této oblasti disponuje též policie obecní, srov. § 2 písm. c) zákona č. 553/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Měření rychlosti vozidel za účelem kontroly povolené rychlosti je tedy výkonem státní správy, k němuž je zákonem zmocněna Policie ČR. Citovaný zákon neobsahuje zmocnění soukromého subjektu k provádění měření rychlosti vozidel. Zásadu zakotvenou v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle které každý může činit, co není zákonem zakázáno, nelze v daném případě uplatnit, neboť tato zásada dopadá pouze na oblast práva soukromého, nikoliv na činnost, která zákon stanoví jako výkon státní správy. V zákoně o silničním provozu je tedy 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 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. Měření rychlosti vozidel na pozemních komunikacích proto nelze jako součást působnosti Policie ČR a obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2006, přenést bez zákonného zmocnění na jiný subjekt (§ 124 odst. 1, 7 písm. a) a odst. 8 zákona o silničním provozu). 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 měření rychlosti vozidla Policií ČR či obecní policií.

Závěru o výlučnosti měření rychlosti Policií ČR ve věcech provozu na pozemních komunikacích svědčí i ochrana, kterou zákon o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2006, v ustanovení § 3 odst. 4 právě a jen Policii ČR poskytuje zákazem používání antiradaru.

Firma KPM GROUP, s. r. o. sice byla podle zákona o metrologii (osvědčení Českého metrologického institutu ze dne 9. 1. 2004) autorizována k výkonu úředního měření rychlosti silničních vozidel, ale 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. Obec Blovice proto nemohla bez zákonného zmocnění do výkonu veřejné správy zapojit soukromoprávní subjekt a výsledky měření bez dalšího použít jako důkaz v přestupkovém řízení.

Ze zákona o silničním provozu lze spolehlivě dovodit, že důkazní prostředky o měření rychlosti vozidel musí být výsledkem činnosti Policie ČR či obecní policie. Spáchání přestupku překročením nejvyšší dovolené rychlosti lze samozřejmě prokázat i jinými důkazy (§ 34 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Z povahy věci je však zřejmé, že změření rychlosti (tedy zachycení průběhu skutkového děje) k tomu příslušnými orgány, má privilegované postavení mezi důkazními prostředky, ovšem za předpokladu získání a provedení tohoto důkazního prostředku v souladu s právními předpisy. Tento zákonný postup pak nelze obcházet měřením prováděným nepříslušnou, byť k obdobné činnosti autorizovanou, osobou. Ostatně v tomto směru se již vyjádřil ve skutkově a právně obdobné věci Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 1 As 12/2008 - 67, dostupný na www.nssoud.cz, zaujal právní názor, že „měření rychlosti vozidel na pozemních komunikacích nelze jakožto součást působnosti policie a obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu přenést bez zákonného zmocnění na jiný subjekt (§ 79 odst. 8 a § 124 odst. 8, 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích“.

Důkaz, jímž byl doklad o úředním měření č. 2306051-015 pořízený firmou KPM GROUP, s. r. o. dne 23. 6. 2005, jež byl podkladem pro závěr o spáchání přestupku stěžovatele, tak nebyl získán v souladu s právními předpisy, a nebylo proto možno jej v předmětném řízení o přestupku zákonným způsobem použít.

Nejvyšší správní 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 proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. října 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně

senátu