



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupeného Mgr. Michalem Dlabolou, advokátem, se sídlem U Studánky 3, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2008, č. j. KUOK/120475/2008, sp. zn. KÚOK/110236/2008/ODSH - SD/626, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2009, č. j. 58 Ca 8/2009 - 20,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Dne 7. 11. 2008 vydal Městský úřad Prostějov rozhodnutí, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a uložil mu pokutu podle § 22 odst. 7 tohoto zákona ve výši 5 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu šesti měsíců. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že mu jako řidiči motorového vozidla byla naměřena rychlost jízdy 115 km/h, přičemž v daném úseku byla dopravní značkou B20a povolena maximální rychlost 60 km/h. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení +/- 3% mu tedy jako nejnižší skutečná rychlost byla naměřena rychlost jízdy 111 km/h (při zaokrouhlení ve prospěch řidiče činí tolerance 4 km/h). Tímto jednáním žalobce porušil

ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Proti rozhodnutí Městského úřadu Prostějov podal žalobce odvolání, v němž vyjádřil své pochybnosti ohledně rozsahu možné odchylky měřicího zařízení a navrhoval v řízení zpracovat znalecký posudek o tom, zda je s ohledem na okolnosti věci možné, aby jeho skutečná rychlost byla nižší než 110 km/h. V takovém případě by se byl dopustil přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o přestupcích a nikoli podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 2 tohoto zákona. Žalobce v odvolání rovněž namítal, že správní orgán prvního stupně zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, když v něm nezmínil, odkud údaj o možném rozsahu odchylky měřicího zařízení čerpal.

Žalovaný odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 30. 12. 2008 zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Ve svém rozhodnutí žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně dostatečně odůvodnil své zamítavé stanovisko k vypracování znaleckého posudku a rovněž popsal, na základě čeho byla zjištěna skutečná rychlost vozidla. Rozsah odchylky měřicího zařízení, pomocí kterého se stanovuje nejnižší skutečná rychlost vozidla, vychází z ustálené rozhodovací praxe. K zamezení nejasností souvisejících s rozsahem předmětné odchylky vydalo Ministerstvo dopravy pod značkou 89/2006 - 160 - LEG/1 doporučení ze dne 4. 8. 2006 (dostupné na http://www.mdcz.cz/cs/Silnicni_doprava/), v němž uvádí, že radary jsou v České republice schvalovány s jednotnou odchylkou ± 3 km/h při zjištěné rychlosti do 100 km/h a $\pm 3\%$ při rychlostech nad 100 km/h. Toto sdělení ministerstva je závazné vzhledem k tomu, že žádná právní úprava stanovení odchylky měřicího zařízení neupravuje.

Citované rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě. Žalobce žalovanému vytýkal, že byť napravil pochybení správního orgánu prvního stupně a uvedl, že rozsah možné odchylky vyplývá z doporučení Ministerstva dopravy, neumožnil žalobci prověřit, zda ono doporučení údaje o nejvyšším možném rozsahu odchylky měřicího zařízení skutečně obsahuje. Žalovaný tak porušil ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o tom, že „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*“ a upřel tedy žalobci jedno ze základních práv na spravedlivé řízení.

Krajský soud souhlasil se žalovaným v tom směru, že předmětnou odchylku neupravuje v současné době žádný právní předpis a v případě, že by bylo ve věci nutno postupovat striktně podle zjištěného skutkového stavu, musely by správní orgány vycházet z rychlosti naměřené, tj. 115 km/h. V průběhu doby však byla rozhodovací praxí správních orgánů i soudů připuštěna daná jednotná odchylka. Pokud žalovaný poukázal na výše uvedené doporučení Ministerstva dopravy, neprovedl tím důkaz, ale pouze upozornil na ustálenost rozhodovací praxe, na kterou žalovaný ve svém rozhodnutí odkazuje především. Jedná se tedy o situaci obdobnou tomu, když soud ve svém rozsudku odkazuje na předcházející judikaturu. Žalovaný tedy nemusel umožnit žalobci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť správní spis v průběhu řízení před žalovaným o žádné podklady doplněn nebyl. Krajský soud tedy žalobu zamítl.

Tento rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Žalobce namítal, že předmětná odchylka měřicího zařízení souvisí s nepřesností radaru a je tedy vyjádřením zásady *in dubio pro reo*. Z tohoto důvodu měla být odchylka prokázána empiricky a nikoliv úvahou správních orgánů či soudů. Mínil-li žalovaný v tomto směru vycházet z citovaného doporučení Ministerstva dopravy, měl žalobci ve světle § 36 odst. 3 správního řádu umožnit seznámit se s ním jako s novým podkladem rozhodnutí, jehož existence mu z dosavadního průběhu řízení nebyla známa. Pokud tak žalovaný nepostupoval, upřel žalobci jedno z jeho základních práv na spravedlivé řízení. Žalobce se neztotožňuje se závěrem krajského soudu o tom, že odkaz žalovaného na toto doporučení je pouhým konstatováním rozhodovací praxe, když z pohledu žalobce je rozhodovací praxe zdrojem využitelným při hledání odpovědi na právní otázky, a nikoliv i zdrojem, ze kterého by bylo lze bez dalšího čerpat skutková zjištění.

Poté, co Nejvyšší správní soud zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu stěžovatelem uplatněných kasačních důvodů (§ 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v první řadě namítá, že předmětná odchylka měřicího zařízení měla být prokázána empiricky a nikoliv úvahou správních orgánů či soudů. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná, pokud se opírá mimo jiné o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem. V žalobě stěžovatel namítal pouze to, že žalovaný porušil ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, když stěžovateli neumožnil vyjádřit se k doporučení Ministerstva dopravy k jednotnému postupu při řešení přestupků souvisejících s rychlostí jízdy. Žádná z vyjádření stěžovatele v žalobě nesměřovala proti skutečnosti, ke které dospěl žalovaný, a sice že rozsah předmětné odchylky měřicího zařízení vyplývá prvotně ze správní praxe, která byla následně stvrzena citovaným doporučením Ministerstva dopravy. Z tohoto důvodu nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než k této námitce nepřihlížet.

Druhá z kasačních námitek stěžovatele se shoduje s jeho námitkou žalobní. Stěžovatel tvrdí, že podle § 36 odst. 3 správního řádu měl být vyrozuměn o tom, že žalovaný ve svém rozhodnutí vychází z předmětného doporučení Ministerstva dopravy. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu zakotvuje, že „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí* (...)“. Demonstrativní výčet podkladů rozhodnutí je pak uveden v § 50 odst. 1 správního řádu. Mohou jimi být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Nejvyšší správní soud má za to, že podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 i § 50 odst. 1 správního řádu jsou skutečnosti, které mohou přispět ke zjištění skutečného stavu věci. Jedná se tedy o takové důkazy, podklady od jiných správních orgánů, obecně známé skutečnosti, atd., bez nichž by správní orgán nebyl schopen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu zásady zakotvené v § 3 správního řádu. Naplnění této zásady, tj. dostatečné zjištění skutkového stavu věci, je přitom nezbytné za účelem

řádného posouzení věci a uplatnění zásad zákonnosti, přiměřenosti, předvídatelnosti a zásady souladu s veřejným zájmem, které jsou zakotveny v § 2 správního řádu.

Předmětné doporučení Ministerstva dopravy nijak neosvědčuje skutečnou naměřenou rychlost jízdy stěžovatele, pouze stvrzuje správní praxi, podle které policista či strážník v rámci naměřené rychlosti zohlední možnou odchylku měřicího zařízení. Rozsah této odchylky je přitom ve všech případech jednotný, není individualizován, tzn. není zjišťován v jednotlivých případech měření rychlosti. Předmětné doporučení Ministerstva dopravy tedy žalovanému nesloužilo jako zdroj skutečností, které by mu z dosavadního řízení nebyly známy, nemělo pro něj oproti podkladům nashromážděným správním orgánem prvního stupně žádnou přidanou hodnotu. Žalovaný jej ve svém rozhodnutí uvedl pouze k doložení ustálené správní praxe, která je uplatňována plošně, vůči všem účastníkům dopravního provozu.

Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že správní praxi, stejně jako doporučení Ministerstva dopravy, které ji stvrzuje, lze přirovnat k judikatuře, přičemž odkazuje-li správní orgán nebo soud ve svém rozhodnutí na předcházející judikaturu, jde o pouhé upozornění na ustálenost dané rozhodovací praxe. Obdobně se vyjádřil i Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 29. 9. 1999, sp. zn. II. ÚS 9/97, č. 131/1999 Sb. ÚS. Dospěl zde k závěru, že změnu metodického pokynu Ministerstva financí lze srovnat se změnou právního názoru v judikatuře. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že judikatura, stejně jako dotčené doporučení Ministerstva dopravy, obsahuje návod k zacházení s určitými právními předpisy, a řeší otázky, které vyplynou v souvislosti s jejich použitím. Nejedná se tedy o soubory skutkových informací a nemůže se tak jednat o podklad rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 a § 50 odst. 1 správního řádu.

Neméně důležité je v této souvislosti zaměřit se rovněž na samotný účel ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci je součástí práva být slyšen, které je jádrem ústavního konceptu práva na spravedlivý proces. Podle tzv. Příručky principů správního práva týkajících se vztahů mezi správními orgány a soukromými osobami koncipované na půdě Rady Evropy (dále jen „Příručka“) (srov. *Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons*) je jedním z hlavních důvodů existence práva soukromé osoby být slyšena umožnit správnímu orgánu vydat nejlepší možný akt, tj. akt, který je založen na správném a vyváženém zhodnocení všech skutečností a argumentů (srov. Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 298). Podle Ústavního soudu ČR je smyslem citovaného ustanovení „umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí (správního orgánu – pozn. Nejvyššího správního soudu) vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci“ (srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, č. 39/2005 Sb. ÚS).

V tomto směru dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že případné vyjádření či výhrady stěžovatele k zavedené správní praxi, respektive k popsanému doporučení Ministerstva dopravy, by pro žalovaného nebyly zdrojem jakýchkoli skutkových zjištění a nijak by mu neumožnily lépe zjistit a zvážit rozhodné skutečnosti a vydat tak „nejlepší možný akt“ ve smyslu citované Příručky. V tomto konkrétním posuzovaném případě tedy

nebylo popsané doporučení Ministerstva dopravy podkladem rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, správní orgán I. stupně totiž vycházel ze své znalosti zavedené správní praxe.

Ostatně stěžovatel sám, byť byl o existenci doporučení srozuměn již v řízení před žalovaným, neuvedl v žalobě ani v kasační stížnosti jedinou výhradu, kterou by obsah předmětného dokumentu zpochybňoval. Stěžovatel tedy nenapadá ani ustálenou správní praxi (potvrzenou doporučením Ministerstva dopravy), ani samotný skutkový stav. Postup žalovaného založený na správní praxi vedl ke zvýhodnění stěžovatele – ačkoli mu byla naměřena rychlost jízdy 115 km/h, bylo vůči němu postupováno jakoby jel rychlostí 111 km/h, došlo tedy ke změně ve prospěch řidiče (stěžovatele) o 4 km/h. Stěžovatel tedy ze správní praxe měl pouze prospěch, a proto skutečnost, že neměl ve správním řízení k dispozici sporné doporučení Ministerstva dopravy mu nemohla nijak ublížit či omezit jeho procesní a hmotná práva.

Ze všech shora uvedených důvodů neobstojí ani druhá z námitek stěžovatele. Napadený rozsudek netrpí vadami řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbývá než kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V případě žalovaného, který byl procesně úspěšným účastníkem, nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady řízení vznikly a Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se žalovanému právo na náhradu nákladů o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. ledna 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu