



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **R. P.**, zast. Mgr. Bc. Peterem Mrázikem, advokátem se sídlem Mendlovo náměstí 470/2a, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2013, č. j. KUJI 14332/2013, sp. zn. OOSČ 675/2012 OOSC/202/PM/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 2. 2014, č. j. 10 A 45/2013 – 32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 2. 2014, č. j. 10 A 45/2013 – 32, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 28. 2. 2013, č. j. KUJI 14332/2013, sp. zn. OOSČ 675/2012 OOSC/202/PM/2, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **21 600 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Bc. Petera Mrázika, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Pelhřimov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 6. 2012, č. j. OVV/517/2012 D-70/12, OVV/588/2012 D-90/12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro

posuzovanou věc (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), porušením § 18 odst. 4 téhož zákona (dále jen „přestupek I“), a dále ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o pozemních komunikacích, porušením § 18 odst. 4 téhož zákona (dále jen „přestupek II“), za což mu byla uložena pokuta 3 000 Kč a náhrada nákladů přestupkového řízení 1 000 Kč

[2] Přestupek I dle výroku prvostupňového rozhodnutí spočíval v tom, že stěžovatel „dne 16. března 2012 v 17:29 hod. řídil osobní automobil tovární značky Škoda Fabia registrační značky X po silnici I. třídy číslo 34 v Pelhřimově ve směru z centra obce na obec Myslotín a v ulici Myslotínská mu byla laserovým rychloměrem typu MicroDigiCam LTI naměřena rychlost 63 km/hod. Po odečtení možné odchylky měřícího zařízení ve výši +/- 3 km/hod. mu tedy byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 60 km/hod., čímž překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou zvláštním právním předpisem o méně než 20 km/hod.“. Přestupek II byl ve výroku prvostupňového rozhodnutí označen tak, že „dne 28. března 2012 v 10:01 hod. řídil osobní automobil tovární značky Škoda Fabia registrační značky X po silnici I. třídy číslo 34 a v ulici Humpolecká v Pelhřimově ve směru z centra obce na obec Humpolec mu byla silničním radarovým rychloměrem AD9C naměřena rychlost 77 km/hod. Po odečtení možné odchylky měřícího zařízení ve výši +/- 3 km/hod. mu tedy byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 74 km/hod., čímž překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou zvláštním právním předpisem o 20 km/hod. a více.“.

[3] V žalobě byla v první řadě namítána nezákonnost napadeného rozhodnutí plynoucí z neprovedení důkazu prostřednictvím návodu k použití rychloměru a neprovedení důkazu znaleckým posudkem, z nichž bylo dovozováno nesprávné použití rychloměru, jelikož k měření došlo ve větším úhlu, než stanoví návod. Správní orgán provedl dokazování prostřednictvím výsledku zasahujících policistů a další dokazování považoval za nadbytečné. Krajský soud se s takovým hodnocením ztotožnil. Správnost měření dovozoval i ze stanoviska metrologa 1. kvalifikačního stupně v oboru silničních rychloměrů J. H. získaného na základě e-mailové komunikace, které bylo použito jako podklad rozhodnutí. Využití stanoviska jako podkladu pro rozhodnutí nepovažuje krajský soud za chybné. Správní orgán byl povinen postupovat tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud stěžovatel namítal, že namísto stanoviska měl být pořízen znalecký posudek, soud mu oponoval tím, že účelem komunikace s metrologem nebylo pořízení znaleckého posudku, ale stanoviska ke správnosti měřících úhlů rychloměru. Soud neshledal podklad nezákonným a ani v jednání správního orgánu nespatořoval porušení procesních práv stěžovatele. Ten měl totiž možnost se v rámci ústního jednání ke stanovisku vyjádřit či zpochybnit ho jako podklad pro rozhodnutí. Žádné námitky však nebyly vzneseny, ani nebyly navrženy doplňující otázky na metrologa. Správnost měření osvědčoval dále ověřovací list na příslušný silniční radarový rychloměr. Správní orgán na základě volného hodnocení důkazů dospěl k závěru, že nebyly dány žádné pochybnosti o porušení návodu v neprospěch stěžovatele. Krajský soud neshledal opak.

[4] K námitce nevěrohodnosti svědecké výpovědi policisty K., který měl obsluhovat radar, soud konstatoval, že ji hodnotí jako účelovou, neboť z výpovědí policistů je průběh celého měření a konání jednotlivých aktérů naprosto zřejmý. Blíže se k námitce nemohl vyjadřovat, protože žalobní námitka byla vystavena na odkazu na odvolání proti

pokračování

provostupňovému rozhodnutí. Takto formulovat žalobní bod je však dle judikatury Nejvyššího správního soudu nepřipustné, při formulaci žalobních bodů nelze odkazovat na písemnosti ze správního řízení.

[5] Dále se soud zabýval i námitkou neprovedení důkazu výsledkem policisty J. Ř., a to ani v řádném termínu, kdy se omluvil, ani dodatečně. Krajský soud k tomu uvedl, že je na zvážení správního orgánu, jaké důkazy jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Výslech policisty považoval vzhledem k ostatním provedeným důkazům za nadbytečný. Stěžovatel na výslechu v dalším řízení netrval, ani neuvedl, v jakém směru mělo neprovedení výslechu za následek nedostatečné zjištění skutkového stavu věci.

[6] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti uložené sankce. Uvedl, že správní orgán vycházel ze všech okolností daného případu, přihlédl zejména k výši naměřené rychlosti, k době a místu spáchání přestupku, k tomu, že se stěžovatel přestupků dopustil opakovaně v krátkém časovém úseku, i k tomu, že dosud neměl žádný záznam o přestupcích. Výši uložené sankce odůvodnil i tím, že se jeví být dostačující k nápravě.

[7] Na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

[9] K přestupku I namítá nevěrohodnost policisty K., kterou dovozuje z pochybností o tom, kdo ovládal rychloměr zaznamenávající přestupek. Považuje výpovědi policistů za primární důkaz svědčící o jeho vině. Policista K. nemohl zároveň řešit přestupek a zároveň ovládat rychloměr, přesto bylo po dobu 15 minut, kdy řešil přestupek stěžovatele měřeno dalších 5 vozidel. Z provedeného dokazování vyplývá, že měřila policistka V., přestože ta to popírá. Je tedy otázkou, kdo ztotožnil řidiče a zda byla tato skutečnost prokázána.

[10] Dále namítá neprovedení výslechu policisty J. Ř. a v souvislosti s tím nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí, která se k tomuto důkaznímu návrhu nevyjádřila. Povinnost správních orgánů odůvodnit neprovedení důkazu není závislá na tom, zda stěžovatel na výslechu svědka při dalším ústním jednání trvá či nikoliv.

[11] Co se týče přestupku II tak poukázal na to, že existují legitimní pochybnosti o způsobu měření rychloměrem. Rychloměr musí být použit v souladu s návodem a musí být dodrženy pozorovací úhly při měření. Ve správním řízení předložil analýzu měřících úhlů a situační plánek místa měření a dovozuje, že s ohledem na charakter prostředí, kde bylo měřeno, musel být úhel měření více než 30 stupňů, což je v rozporu s návodem k použití rychloměru. Měření z většího úhlu má vliv na naměřenou rychlost vozidla. Proto již ve správním řízení navrhoval provedení důkazu návodem k použití rychloměru. Správní orgány tvrdily, že měření proběhlo v souladu s návodem, přesto návod není

podkladem pro vydání rozhodnutí. Vyšly pouze z výpovědi policisty, který však pouze subjektivně popsal, jak měření provedl, nešlo tedy o skutková zjištění. Správní orgán se nemůže bez řádného dokazování ztotožnit s názory policisty. Na podporu svého tvrzení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 170/2012 – 24, který se věcně týká použití dechového analyzátoru, ale závěry v něm uvedené lze použít i v nyníjší věci.

[12] Stěžovatel se dále v kasační stížnosti zaměřuje na stanovisko J. H. Zpochybňuje jeho formu, tj. není zřejmé, zda se jedná o odborné vyjádření či jaký vlastně podklad pro rozhodnutí. Jde o vyjádření osoby, která nikdy nenahlédla do spisové dokumentace, nebyla prokázána její odborná způsobilost, realizaci vyjádření nepředcházela žádná úkon, který by vymezil předmět vyjádření a stěžovateli nebyla dána možnost vyjádřit se k předmětu ani k osobě podávající vyjádření. Není mu zřejmé, proč správní orgán neprovedl důkaz znaleckým posudkem a suploval jej e-mailovou konzultací, která nemůže být považována za důkaz ve správním řízení (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 5 As 41/2006 – 86). E-mail je navíc podepsán jako „J.H.“, osobu J. H. je tak možno identifikovat pouze z hlavičky e-mailu, není tedy zcela jasné, kdo vyjádření zaslal a hlavně kdo je J. H. Krajský soud uvádí, že jde o metrologa, taková informace ale ze spisu explicitně nevyplývá. Správní orgán dále pochybil, protože poskytl informace ze spisu třetí osobě. Stěžovateli nebyla dána možnost klást otázky a J. H. nebyl v rámci správního řízení vyslechnut. Stěžovatel tak nemohl reagovat na důkazy svědčící o jeho vině a stal se pouhým recipientem závěrů e-mailu J. H., což vedlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces.

[13] Dále namítá podjatost J. H., kterou namítal již v žalobě a krajský soud se k této námitce nijak nevyjádřil. Ze správního spisu však vyplývá, že e-mailovou konzultaci poskytl pravděpodobně zaměstnanec výrobce radaru, který má zájem na tom, aby výstupy měřicího přístroje byly vždy prokazatelné.

[14] Vyjádřil se i k věcnému hodnocení poskytnutému J. H. Předně sám J. H. uvedl, že „nelze potvrdit, zda došlo k porušení Návodu k obsluze“. Správní orgány toto tvrzení ignorovaly a spokojily se se závěrem, že vina je prokázána z přiložených fotografií. Nezkoumaly však, za jakých podmínek byla fotografie pořízena. Z e-mailového vyjádření dále plyne doporučení, aby správní orgány zjistily, jak docházelo k měření a zda policista dodržel návod. Pokud metrolog považuje za zásadní vyslechnout policistu ohledně toho, jestli postupoval v souladu s návodem, pak by návod měl být podkladem pro vydání rozhodnutí. Vyjádření J. H. dále neobsahuje posouzení měřících úhlů a jejich limitů.

[15] Stěžovatel rovněž namítá nepřezkoumatelnost výše uložené sankce. Není mu zřejmé, jak kromě nulového záznamu v kartě řidiče a spáchání dvou přestupků přihlédl správní orgán k okolnostem spáchání přestupku, místu a času spáchání přestupku a výši naměřené rychlosti. Soud tuto námitku odmítl s tím, že byla zhodnocena všechna kritéria, jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K této námitce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 – 51.

[16] Závěrem poukázal na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů rozhodnutí, jelikož soud opomněl vypořádat námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného.

pokračování

[17] Navrhuje proto zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu a setrvává na svých dřívějších vyjádřeních v této věci. Kasační stížnost není důvodná, a proto navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[20] V první řadě se zdejší soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která byla vznesena v kasační stížnosti a kterou by se musel Nejvyšší správní soud zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. i z úřední povinnosti. Pokud by námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí byla důvodná, již tato okolnost by musela vést ke zrušení rozsudku krajského soudu.

[21] Nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatel v tom, že se soud nevypořádal s jeho žalobními námitkami, a to konkrétně námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, do něhož řadí i nevypořádání se s námitkami k vyjádření J. H., a námitkou podjatosti J. H., který podával odborné vyjádření k otázkám správního orgánu I. stupně.

[22] Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit, ve správním soudnictví s odkazem na § 54 odst. 2 s. ř. s. (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu či nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II ÚS 686/02). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[23] Z uvedené ustálené judikatury Ústavního soudu vyšel při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, a to například v rozhodnutích ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 As 27/2004 – 74 nebo ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 – 93. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44 pak k uvedené judikatuře shrnuje: „Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103

odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.“

[24] Po prostudování napadeného rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že se krajský soud skutečně nevypořádal se všemi žalobními námitkami, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Tím, že se jednotlivými žalobními námitkami nezabýval, porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces, jak judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08: *„Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.“*

[25] K výše uvedeným námitkám se krajský soud nijak blíže nevyjádřil, nijak je argumentačně nepodpořil ani nevyvrátil. Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. při tom platí, že: *„Soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.“*, a tedy žalobní námitky by pro soudní přezkum měly být základním podkladem. Přesto není dán důvod vrátit věc pouze krajskému soudu. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a námitku nedostatečnosti vypořádání se s věcným hodnocením odborného vyjádření J. H., kterou lze pod námitku nepřezkoumatelnosti podřadit, pak k závěru o nepřezkoumatelnosti dospěl i Nejvyšší správní soud (viz dále). Proto přistoupil i ke zrušení tohoto rozhodnutí. Pokud jde o námitku podjatosti J. H., který dle stěžovatele poskytoval odborné informace jakožto zaměstnanec výrobce radaru, tedy osoba zaujatá na výsledku řízení, pak s ohledem na závěry uvedené v bodech [31] až [35] je námitka podjatosti irelevantní. Vrácení věci krajskému soudu by tak postrádalo jakékoliv opodstatnění, neboť by v rámci závěrů Nejvyššího správního soudu nemohl učinit nic jiného, než zrušit rozhodnutí žalovaného aniž by se čímkoliv dalším mohl zabývat.

[26] Nejvyšší správní soud nad rámec kasační námitky shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i v tom, že krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se ve svém rozhodnutí s jednotlivými odvolacími námitkami vypořádal velmi stručně až nedostatečně, s některými se nevypořádal vůbec. Konkrétně šlo o námitku nedostatečného vysvětlení informace, že „naměřená rychlost nemá zápornou hodnotu“, jakož i informace, že vyšší měřicí úhel představuje příznivější výsledek pro stěžovatele. Zejména však žalovaný zcela opominul námitku neprovedení důkazu návodem k použití rychloměru, která prostupuje celým odvoláním a poté je i výslovně uvedena v jeho závěru. Z textu odvolání (i dalších úkonů stěžovatele v průběhu správního, a později i soudního, řízení) je zřejmé, že tuto svou námitku pokládá za jednu ze stěžejních. Žalovaný ji však ponechal bez povšimnutí. Správní orgány dále žádným způsobem nezdůvodnily, proč nebyl proveden výslech policisty J. Ř., který navrhoval stěžovatel. Naproti tomu krajský soud námitku neprovedení důkazu návodem k použití rychloměru a výslechem policisty J. Ř. vypořádal, čímž překročil svou pravomoc, jelikož tyto otázky vypořádal v podstatě namísto žalovaného. Krajský soud nebyl oprávněn se předestřenými otázkami v nastolené situaci vůbec zabývat. Ze stejného důvodu se jimi nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

pokračování

[27] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgány nejsou povinny provést každý z navrhovaných důkazů či podkladů pro rozhodnutí, ale neprovedení musí řádným a srozumitelným způsobem odůvodnit - k tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005 - 55, usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, nebo rozsudek ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 As 44/2009 - 101: „*Provedení důkazů navržených účastníky řízení pak správní orgán může odmítnout v případě, pokud by získání nebo provedení důkazů bylo v rozporu s právními předpisy (§ 51 odst. 1 správního řádu), pokud by byla v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která by znemožňovala žádosti vyhovět (§ 51 odst. 3 správního řádu) nebo v případě, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné. Pojem „důvodné pochybnosti“ je pak potřeba vykládat tak, že tyto pochybnosti nejen že již neexistují na straně správního orgánu, ale že správní orgán vzal v úvahu možné zpochybnění jím zjištěného skutkového stavu ze strany účastníků řízení, tj. vypořádal se rovněž s jejich připomínkami a námitkami a přihlédl ke všem okolnostem, které vyšly v řízení najevo, jak požaduje také § 50 odst. 4 správního řádu.*“

[28] Jen řádně a srozumitelně odůvodněné výroky správního rozhodnutí mohou být po věcné stránce podrobeny soudnímu přezkumu. Z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že soud v mezích žalobních bodů přezkoumává napadené výroky rozhodnutí a nikoliv jejich odůvodnění. Jen z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí však lze dovozovat, z jakých skutkových a právních důvodů vycházel správní orgán při formulaci výroku soudem přezkoumávaného rozhodnutí. Z odůvodnění musí být proto jednoznačně patrné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, z jakých důkazních prostředků při tom vycházel, jakou jim přikládal důkazní sílu a jak věc právně kvalifikoval. Pokud by tomu tak nebylo, a krajský soud by nepřezkoumatelné správní rozhodnutí přesto „přezkoumal“, byl by i jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud by tak de facto nepřípustným způsobem předjímal rozhodnutí správních orgánů, tedy činil něco, co mu ze zákona nepřísluší.

[29] Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, například v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91: „*Přezkoumal - li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění, nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž své rozhodnutí.*“ Zdejší soud proto považuje z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek za nepřezkoumatelné.

[30] Vzhledem k tomu, že další kasační námitky se nedotýkají výše uvedeného důvodu nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí a rozsudku krajského soudu, mohl se jimi Nejvyšší správní soud zabývat.

[31] Na samé hranici přezkoumatelnosti se žalovaný vypořádal s námitkou ohledně formy stanoviska metrologa J. H., kterým měly být vyvráceny pochybnosti stěžovatele spočívající ve špatně provedeném měření rychlosti. Nejvyšší správní soud zjistil, že z rozhodnutí žalovaného lze vyčíst, že považuje stanovisko J. H. za řádně obstaraný podklad pro rozhodnutí, který je součástí spisu a který poskytuje odpovědi na námitky ohledně správnosti měření. Stejně tak krajský soud neshledal chybu v postupu správního

orgánu I. stupně, který prostřednictvím e-mailu obstaral odpovědi na sporné otázky vyslovené v průběhu správního řízení, a z těchto odpovědí ve svém rozhodnutí vyšel.

[32] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že podle demonstrativního výčtu obsaženého v § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jsou důkazy pouze jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, a proto nic nevylučuje, aby takovým podkladem byla i listina nebo e-mail, o kterých nebyl vyhotoven protokol. Podmínkou pro využití takového podkladu pro závěry správního orgánu je pouze umožnění účastníku řízení se k němu před vydáním rozhodnutí vyjádřit, jak stanoví § 36 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, č. j. 4 As 2/2014 – 26). Správní orgán tedy při hodnocení skutkového stavu může vyjít i z listin, kterými neprovedl důkaz, ovšem pouze za předpokladu, že dal účastníkům řízení možnost se před vydáním rozhodnutí k listinám vyjádřit. Je však samozřejmě nezbytné, aby si správní orgán ujasnil jakou povahu takový podklad může mít, když je zřejmé, že nemůže nahradit znalecký posudek, nebo alespoň odborné vyjádření, tam, kde je jejich provedení s ohledem na okolnosti nezbytné.

[33] Správní orgány ani krajský soud nepřiznaly e-mailové komunikaci s J. H. status odborného vyjádření (analogicky dle § 105 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Jednalo se o podklad pro rozhodnutí, pro jehož využití správní řád nestanoví žádné zvláštní podmínky. Připuštěním e-mailové komunikace jako podkladu pro rozhodnutí nebylo zasaženo do stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel byl s podklady pro rozhodnutí seznámen a měl možnost se k nim vyjádřit, této možnosti ve vztahu ke stanovisku J. H. nevyužil. Jeho námitky proti provedení dokazování byly vedeny jiným směrem.

[34] Jakkoli tedy brojí proti provedení postupu, kdy si správní orgán I. stupně obstaral podklad pro své rozhodnutí formou e-mailu, soud konstatuje, že takový postup není možno, za splnění zákonných podmínek, shledat vadným. Je potom věcí správních orgánů, aby obstaraly pro své rozhodnutí dostatečné množství vzájemně si neodporujících podkladů, na kterých budou schopny vystavět svá rozhodnutí, a aby jednotlivé podklady a informace z nich plynoucí hodnotily ve vzájemných souvislostech. K uvedenému je třeba připomenout, že v přestupkovém řízení jsou kladeny zvýšené nároky na rozsah a způsob zjišťování podkladů rozhodnutí a v jejich světle je třeba vykládat obecná ustanovení správního řádu, neboť obvinění z přestupku je obviněním trestním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (blíže viz například v kasační stížnosti zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013 – 37 či rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 44/2009 citovaný výše). Správní orgány tedy musí pečlivě shromáždit podklady pro rozhodnutí, a s případnými dalšími návrhy na provedení dalších důkazů se musí řádně vypořádat a zdůvodnit, proč již nebudou provedeny (viz bod [27] tohoto rozsudku).

[35] Pro úplnost kasační soud uvádí, že stěžovatel v reakci na odůvodnění napadeného rozsudku vznesl i námitku nedostatku e-mailu jako takového, tj. nedostatečnost podpisu či neprůkaznost toho, zda byl pisatelem e-mailu skutečně J. H. Krajský soud však dospěl k závěru o podepsání e-mailu v souvislosti s posuzováním požadavků vyplývajících na znalecký posudek uvedených v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 41/2006, ten však na věc nedopadá, neboť se o znalecký posudek nejedná. Tyto závěry krajského soudu tak nejsou

pokračování

relevantní. Stěžovatel do doby vydání rozsudku nepovažoval za sporné, že by e-mail vyhotovila jiná osoba než J. H. a samostatně se tak nelze touto námitkou zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Obdobný závěr je třeba učinit ohledně námitky, že správní orgány nebyly oprávněny poskytnout informace ze spisu třetí osobě. Tato námitka se však objevuje až v kasační stížnosti, nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, ač uplatněna být mohla, a proto je nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[36] Pokud jde o zbývající námitku směřující do přestupku I, Nejvyšší správní soud ji shledává nedůvodnou. Stěžovatel spatřuje nevěrohodnost výpovědi policisty K. v tom, že není zřejmé, kdo skutečně ovládal rychloměr, když policista K. řešil přestupkové jednání s řidiči. Nejvyšší správní soud však výpověď svědka – policisty K. považuje pouze za doplňkovou, vysvětlující některé aspekty celé věci. Klíčovým důkazem, který je obsažen ve spisu a jehož zákonnost se nepodařilo stěžovateli zpochybnit, je snímek z radaru.

[37] Při posouzení a hodnocení výpovědí strážníků obecní policie nebo policistů je potřeba vycházet z konstantní judikatury zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007 - 114, zdejší soud uvedl, že „[k] osobě policisty a tím i věrohodnosti jeho výpovědi Nejvyšší správní soud dodává, že nemá důvodu pochybovat o pravdivosti jeho tvrzení, neboť na rozdíl od stěžovatele neměl policista na věci a jejím výsledku jakýkoli zájem, vykonával jen svoji služební povinnost při níž je vázán závazkem, aby případný zásah do práv a svobod osob, jimž by v souvislosti s jeho činností mohla vzniknout újma, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo úkonem; nebyl zjištěn žádný důvod, pro který by policista v této věci uvedené zásady překročil“ (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2008, č. j. 1 As 64/2008 - 42). Citovaná judikatura vychází z úvahy, že u svědka, který nemá žádný zájem na výsledku řízení, bude spíše pravděpodobné, že bude tvrdit takové skutečnosti, o nichž je subjektivně přesvědčen, že jsou pravdivé. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 10. 7. 2014, č. j. 4 As 46/2014 - 23.

[38] Nejvyšší správní soud sice v nedávné době v některých projednávaných případech zpochybnil rovněž výpověď policistů (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010 - 63), učinil tak však vždy s ohledem na konkrétní a specifické okolnosti dané věci (v cit. věci pro šikanózní jednání vůči dotčenému řidiči, spočívající v ničím neodůvodněné a nanejvýš rozsáhlé kontrole řidiče poté, co odmítl vyřídit přestupek v blokovém řízení). Na premise o zásadní hodnověrnosti policisty tudíž ani tato rozhodnutí nic nemění (ke shodnému závěru srov. rozsudek ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 42/2011 - 115, body [40] až [44] odůvodnění).

[39] V obecné rovině tedy lze s možností stěžovatele vznášet pochybnosti o věrohodnosti výpovědi policisty souhlasit, v nynější věci však nebyly shledány žádné specifické a konkrétní okolnosti, které by takovou výpověď znevěrohodnily, a nebyly shledány důvody, pro něž by bylo relevantní se touto námitkou dále zabývat. Nejvyšší správní soud má za to, že jádro sporu leží jinde, a to v otázce, zda postupovaly správní orgány tak, aby zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 správního řádu. Aktu hodnocení důkazů, vypořádávání se s případnými rozpory mezi nimi atd., totiž musí předcházet řádné shromáždění důkazů, tedy řádné zjištění skutkového stavu.

[40] Poslední kasační námitkou, kterou je zdejší soud povinen se zabývat, je námitka nepřezkoumatelnosti uložené sankce. Ukládání sankcí za správní delikty (přestupky a jiné správní delikty), a tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Při určení druhu sankce a její výměry se přihlíží k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích).

[41] Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 62/2008 – 129). I v tomto směru však Nejvyšší správní soud shledal v rozhodnutí správních orgánů pochybení.

[42] Správní orgány pouze zcela obecně konstatovaly, že při stanovení druhu a výše sankce přihlédly ke všem okolnostem spáchaných přestupků, zejména k výši naměřené rychlosti, k době a místu spáchání přestupků, k tomu, že se stěžovatel přestupků dopustil dvakrát v krátkém časovém úseku, i k výpisu z evidenční karty stěžovatele, který do té doby neměl žádný záznam o přestupcích. Správní orgán I. stupně nezdůvodnil, jakým způsobem hodnotil výši naměřené rychlosti nebo dobu spáchání přestupků ve vztahu k výši uložené pokuty, ohledně místa spáchaných přestupků pouze popsal, jak místa vypadají, ale nedovodil z toho žádné závěry pro výši uložené pokuty. Žalovaný následně potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho pochybení žádným způsobem nenapravil. Takové zdůvodnění je vzhledem k judikatuře zdejšího soudu nedostatečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s., věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Věc tak byla vrácena přímo žalovanému k dalšímu řízení, a to na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. Již před krajským soudem totiž byly důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

pokračování

[44] V dalším řízení je žalovaný vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[45] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[46] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že stěžovatel měl ve věci plný úspěch. V takovém případě mu je žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem. Celkové náklady řízení jsou tvořeny náklady řízení před krajským soudem a náklady řízení před Nejvyšším správním soudem.

[47] Náklady řízení před krajským soudem jsou tvořeny odměnou zástupce stěžovatele za tři úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a za dva úkony spočívající v podání žaloby a doplnění žaloby, jakožto dvou písemných podání nebo návrhu ve věci samé. Za každý z těchto úkonů náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro projednávanou věc; dále jen „advokátní tarif“] zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy 10 200 Kč za tři úkony právní služby. Podání „Vyjádření žalobce“ k vyjádření žalovaného Nejvyšší správní soud naopak nepovažuje za kvalifikovaný úkon právní služby, tj. písemné podání soudu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a to zejména z důvodu jeho stručnosti, jakož i pro argumentační strohost vyjádření. Za takový úkon proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Součástí nákladů řízení před krajským soudem je též zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč.

[48] Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, jímž je podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tato odměna se zvyšuje o 300 Kč, což představuje náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří též soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

[49] Zástupce stěžovatele soudu nesdělil, zda je plátce daně z přidané hodnoty, proto mu daň nemohla být k odměně přiznána.

[50] Ve svém souhrnu tak náklady řízení představují částku 21 600 Kč ($4 \times 3\,100\text{ Kč} + 4 \times 300\text{ Kč} + 3\,000\text{ Kč} + 5\,000\text{ Kč}$), kterou je žalovaný povinen uhradit stěžovateli k rukám

jeho zástupce Mgr. Bc. Petera Mrázika, advokáta se sídlem Mendlovo náměstí 470/2a, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu