



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2014, č. j. KUZL-5094/2014, sp. zn. KUSP-5094/2014/DOP/Od, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2015, č. j. 33 A 13/2014 - 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2015, č. j. 33 A 13/2014 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) výše uvedeným rozsudkem zamítl žalobu, jíž žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2014, č. j. KUZL-5094/2014, sp. zn. KUSP-5094/2014/DOP/Od. Tímto správním rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Uherský Brod, Odboru správního (dále jen „městský úřad“) ze dne 6. 11. 2013, č. j. OSD/3069/18/13/Hn, a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl žalobce 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 (dále jen „zákon o silničním provozu“). To mělo spočívat v překročení nejvyšší dovolené rychlosti jízdy mimo obec (90 km/hod) o nejméně 20 km/h; žalobce měl jet rychlostí 110 km/hod.

[2] Žalobce namítal porušení práva na spravedlivý proces tím, že správní orgán na něm požadoval správní poplatek za pořízení kopie správního spisu. Takto mělo být žalobci znemožněno seznámit se s obsahem správního spisu. Dále vytýkal žalovanému nesprávné zjištění skutkového stavu na základě nepřípustného a privilegovaného důkazu fotografií pořízenou měřicím zařízením obsluhovaným v rozporu s návodem k obsluze.

[3] Krajský soud dospěl k názoru, že z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce byl minimálně v době doplnění žaloby seznámen s obsahem správního spisu. Námitku žalobce proto neshledal důvodnou. K námitce nesprávně zjištěného skutkového stavu krajský soud uvedl, že rozhodnutí správních orgánů se opírají o několik důkazních prostředků, mimo jiné o oznámení o přestupku vydané Policií ČR, o úřední záznam sepsaný policistou konajícím službu, o záznam o přestupku ze silničního radarového rychloměru, o list ověřující splnění technických a metrologických požadavků na silniční rychloměr a o osvědčení o absolvování rozšířené odborné přípravy k užívání silničního radaru spolu se seznamem policistů takto proškolených, na němž figurovalo i jméno policisty radar v danou chvíli obsluhujícího. Zároveň provedl správní orgán prvního stupně dokazování výsledkem všech v případě zasahujících policistů. Krajský soud konstatoval, že takové důkazní prostředky jsou dostačující k objasnění skutkového stavu věci a nevzbuzují žádné pochybnosti. K žalobcem navrženému důkazu „odborným“ posudkem uvedl krajský soud, že tento neobsahuje žádný relevantní podklad pro zpochybnění závěrů provedeného dokazování, zároveň je nevěrohodný a zcela nepoužitelný z důvodu zavádějících a nic neprokazujících informací. S ohledem na uvedené považoval soud za nadbytečné žalobcem předložený důkaz „odborným“ posudkem provést a na základě výše uvedených skutečností žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud dále upozornil, že ačkoli je žalobce oprávněn ve správním soudnictví uplatnit v žalobě i ty důvody, které neuplatnil ve správním řízení, ač tak učinit mohl, nejsou správní soudy třetí instancí ve správním řízení. V tom smyslu upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozhodnutí ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(p)rávní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení,“* a na rozhodnutí ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(s)oudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.“*

II. Kasační stížnost stěžovatele

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel uvedl, že v žalobě namítal své zkrácení na procesních právech tím, že mu bylo ve správním řízení znemožněno pořídit si kopii správního spisu. Důsledkem podle stěžovatele bylo, že nemohl účinně rozporovat závěry učiněné správními orgány. Krajský soud se odmítl touto žalobní námitkou zabývat, neboť ji považoval za nadbytečnou, což odůvodnil tak, že s ohledem na text doplnění žaloby je zřejmé, že žalobce musel být v době jeho podání s obsahem správního spisu seznámen. Tento závěr je podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů; krajský soud se fakticky argumentaci žalobce

nevěnoval, což odůvodnil pouhou spekulací, tj. že žalobce i přes zmíněné pochybení správního orgánu prvého stupně uvedl některé skutkové okolnosti v žalobě. Krajský soud však již podle stěžovatele neuvážil, že řízení mohlo být zatíženo dalšími vadami, o kterých žalobci nemohlo být nic známo bez nahlížení do spisu. Skutečnost, že žalobce doručil soudu doplnění žaloby, nijak nevylučuje, že v případě neporušení jeho práva na pořízení kopie spisové dokumentace mohla být žaloba rozsáhleji sepsána, obsahovat více žalobních bodů či poukazovat na další skutečnosti zjištěné ze spisu. Důkazem nemožnosti sepsu kvalitní žaloby bez kopie spisu je podle stěžovatele právě napadený rozsudek krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta.

[7] Podle stěžovatele je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný i proto, že s tím, proč neprovedl odborný posudek k důkazu, se soud vypořádal zejména argumentací k jeho obsahu (neodůvodněný postup určení polohy měřeného a měřícího vozidla, více variant zkoumání, absence Návodu k obsluze mezi literaturou použitou ke zpracování posudku, apod.), což znamená, že krajský soud předložený důkaz – odborný posudek hodnotil (a zřejmě po jeho přečtení dospěl k názoru, že není věrohodným důkazem, způsobilým zpochybnit důkazy hovořící v neprospěch žalobce). Je tedy zřejmé, že soud fakticky prováděl dokazování a v rozsudku polemizuje se závěry odborného posudku, avšak neučinil tak při jednání, jak mu ukládá § 77 odst. 1 s. ř. s. Jednání nebylo vůbec nařízeno. Krajský soud neuvedl žádné skutečnosti, pro které by odmítal důkaz provést, mimo polemiky se závěry vyplývajícími přímo z předmětného důkazu. Polemizoval-li soud se závěry uvedenými v posudku nebo s postupem při provádění odborného posuzování, prováděl fakticky posudkem dokazování.

[8] Pokud krajský soud považoval za nesrozumitelné, z jakého důvodu byly v předloženém posudku vedeny tři varianty odklonu radarové hlavy (stěžovatel míní, že tak zpracovatel posudku chtěl prokázat, že měření bylo provedeno nesprávně v obou krajních variantách ustavení vozidla), měl předvolat zpracovatele posudku a vyslechnout jej nebo alespoň dát stěžovateli možnost se k posudku při jeho provádění jako důkazu vyjádřit.

[9] Podle stěžovatele není pravda, že by odborný zpracovatel pouze „spekuloval“ nad možným ustavením rychloměru; zpracovatel vycházel z údajů o GPS pozici rychloměru obsažené ve spisu. Stěžovatel sám podle svého přesvědčení nepředkládá žádná nová skutková tvrzení; skutečnosti tvrzené v odborném posudku není podle jeho názoru třeba prokazovat, neboť žalovaný je nerozporuje (např. nutnost měřit rychlost radarem v úhlu 22° vůči ose jízdy měřeného vozidla). Žalobce nepovažuje za důležité tyto dokazovat, neboť žalovaný předmětné tvrzení neučinil sporným.

[10] Stěžovatel míní, že v řízení o přestupku má obviněný právo na zjištění všech rozhodných skutečností svědčících v jeho prospěch i neprospěch. Pokud se správní orgán spokojí s tím, že fakticky jakákoli fotografie předaná správnímu orgánu policisty, na které je uveden údaj o rychlosti, dostatečně osvědčuje tuto jako rychlost jízdy vozidla obviněného, musí počítat s vyšším rizikem zrušení svého rozhodnutí soudem. Zejména u radarových rychloměrů existují podle stěžovatele dvě hlavní rizika, pro která jsou často měření vadná; tato rizika jsou zároveň dvěma zásadními požadavky na správnost měření: odklon úhlu radarového svazku od osy měřeného vozidla a vznik reflexe při měření. Podle stěžovatele je vhodné vždy prověřit, zda bylo měřeno ve správném úhlu a zda nedošlo k

reflexi. Pokud se tak neděje, jsou za přestupky postihovány osoby často jen proto, že neznají technické principy fungování rychloměru.

[11] Na základě uvedených argumentů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Ze spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti. Rozhodnutím městského úřadu byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Jeho skutková podstata měla být naplněna porušením ustanovení § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu tím, že 26. 6. 2013 v 14:33 hod na pozemní komunikaci silnice I. třídy č. 50 mezi obcemi Uherský Brod a Bánov, v katastru obce Bánov, v místě GPS východní délky: 017°42'16,434"E, GPS severní šířky: 48°59'31,457"N, řídil nákladní motorové vozidlo zn. Volvswagen Transporter, r. zn. X, přičemž při jízdě ve směru na obec Uherský Brod překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy mimo obec, která je stanovena maximálně na 90 km/hod, o méně než 30 km/hod, kdy mu byla silničním radarovým rychloměrem zn. RAMER 10C, v. č. 12/0029 naměřena rychlost jízdy 114 km/hod. Po odečtu dovolené tolerance měřicího zařízení +/- 3% byla nejnižší rychlost stanovena na 110 km/hod, čímž žalobce překročil nejvyšší povolenou rychlost jízdy mimo obec nejméně o 20 km/hod. Ke zjištění skutkového stavu provedl městský úřad množství důkazů i na návrh žalobce, posudek navržený žalobcem proveden nebyl s odůvodněním, že o stavu věci nejsou důvodné pochybnosti. K jednání nařízenému ve věci se zmocněnec žalobce omluvil v den konání jednání e-mailem z důvodu neprovozuschopnosti vozidla a věc byla na základě neuznání uvedeného důvodu městským úřadem projednána v nepřítomnosti žalobce i jeho zmocněnce. Proti rozhodnutí městského úřadu o přestupku se žalobce odvolal k žalovanému, který jeho odvolání zamítl.

[15] Není důvodná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ohledně zkrácení práva stěžovatele na pořízení opisů listin ze správního spisu. Naopak je třeba s krajským soudem souhlasit v tom, že stěžovatel měl po dobu celého správního řízení možnost nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy či opisy, včetně kompletní kopie spisu. Že toho nevyužil a pořízení spisu požadoval po správním orgánu až v podaném odvolání, byla jeho volba a věc jeho procesní taktiky ve správním řízení. V odvolání navíc neuvedl žádné důvody, pro které měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za nezákonné, a ani na výzvu, doručenou jeho zmocněnci, odvolání takto nedoplnil. I v průběhu odvolacího řízení se navíc kdykoli mohl dostavit ke správnímu orgánu prvního stupně či posléze k odvolacímu orgánu a kopii spisu si pořídit. Nejvyšší správní soud podotýká, že správní spis není nikterak objemný, obsahuje (včetně písemností založených do něj až v průběhu řízení před správními soudy) odhadem několik desítek stran listin, takže obecně vzato není těžké se v něm zorientovat. Stěžovatel prostřednictvím svého

zmocněnce do spisu několikrát v průběhu soudního řízení nahlížel, poprvé zhruba měsíc před podáním správní žaloby. V žalobě však netvrdí žádné konkrétní skutečnosti, pro které by mu nepořízení kopie spisu znemožnilo uvést v žalobě skutečnosti nasvědčující nezákonnému rozhodnutí správních orgánů v jeho věci. Tvrzení v žalobě, že nepořízením kopie spisu byl dotčen na svých právech, proto nebylo důvodné a krajský soud je zcela právem neakceptoval.

[16] Důvodná je však stížní námitka týkající se postupu soudu ve věci návrhu na provedení důkazu „odborným posudkem“ Patrika Šebesty (dále též jen „posudek“).

[17] Řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. před krajským soudem je řízením v tzv. plné jurisdikci. Znamená to mimo jiné, že krajský soud má běžně řešit – a logicky stěží jinak, než prováděním důkazů, je-li to potřeba – skutkové otázky, jež byly zkoumány ve správním řízení, jehož výsledek, tedy žalobou napadené správní rozhodnutí, přezkoumává. Dokazování před soudem se však má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení obstojí. Důkazem provedeným před krajským soudem může být v první řadě přímo zjištěno, že skutečnosti, které byly rozhodné ve správním řízení, jsou vskutku tak, jak se jevíly být správním orgánům, anebo naopak že takové nejsou. Dále může být prokazováno, že postupy (důkazy a jejich hodnocení), které vedly v řízení před správními orgány k určitým skutkovým závěrům, jsou, anebo naopak nejsou spolehlivé. Pokud je zjištěno důkazem provedeným před krajským soudem, že postupy použité správními orgány spolehlivé nejsou a že nejistota o jejich správnosti je taková, že vyvolává nejistotu o výsledcích dokazování před správním orgánem, je to důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu kvůli vadě řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí tím, že mohla vést k nesprávnému zjištění skutkového stavu.

[18] Stěžovatel svým návrhem na důkaz v podobě „odborného posudku“ sledoval právě druhý z uvedených cílů – zpochybnit spolehlivost důkazů provedených ve správním řízení. V něm byl stěžejním důkazem záznam z měření radarovým rychloměrem RAMER 10C. Stěžovatel „posudkem“ v podstatě tvrdil, že rychloměr neměl nastaven správný úhel měření, čehož důsledkem bylo nesprávné určení rychlosti jeho vozidla. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že „posudek“ nebyl ve skutečnosti ničím jiným než tvrzením stěžovatele o průběhu skutkového děje a o tom, jak byl skutkový děj zaznamenán policií a vyhodnoceny jeho rozhodné parametry (rychlost vozidla stěžovatele). Svoji argumentaci založil na *prima facie* nikoli nesmyslných fyzikálních argumentech opírajících se obecně známý princip fungování dopplerovského radarového rychloměru. I laik v oboru fyziky, disponující jen běžnou orientací ve způsobech měření rychlosti, z „posudku“ pochopí, že úhel, který svírá měřicí radarový paprsek s osou jízdy měřeného vozidla, by mohl mít vliv na výsledek měření, neboť čím ostřejší tento úhel je, tím bližší skutečné rychlosti vozidla by měl být výsledek přístrojem naměřený. Ostatně jistě i proto je v návodech k obsluze měření určeno, že měřit je třeba jen v určitém rozsahu uvedených úhlů, aby bylo možno výsledek měření považovat za spolehlivý, neboť s účinky tímto způsobem vyvolaného zkreslení výsledku měření je nutno počítat a příslušným nastavením přístroje je eliminovat.

[19] Nejvyšší správní soud na tomto místě nehodlá žádným způsobem spekulovat, zda tvrzení stěžovatele v „posudku“ se zakládají na pravdě ohledně přesné polohy měřeného a měřícího vozidla v časovém intervalu, v němž proběhlo měření, a na fyzikálně korektních úvahách, anebo nikoli. *Prima facie* však se „přiměřeně inteligentnímu laikovi“, kterým je

v tomto ohledu nutně i soudce, nejeví být absurdními, vymykajícími se racionalitě a současnému stavu poznání.

[20] Krajský soud proto s tvrzeními toho typu, jaká přednesl stěžovatel v „posudku“, může naložit v zásadě jen dvěma způsoby. V první řadě, pokud jsou již *prima facie* i z pohledu „přiměřeně inteligentního laika“ absurdní, nesmyslná, vymykající se současnému stavu poznání, je může bez toho, aby se jimi dále zabýval, odmítnout jako irelevantní. V takovém případě není třeba ani nařizovat jednání a provádět dokazování, neboť soud se toliko vypořádává s tvrzením účastníka a říká o něm, že z povahy svého obsahu nemůže toto tvrzení vést ke skutkovým závěrům relevantním pro řízení.

[21] Pokud však – jako je tomu i v případě stěžovatele – jeho tvrzení uvedenou „nekvalitou“ netrpí, musí se jimi zabývat hlouběji, a to případně i za pomoci odborného vyjádření (například výrobce rychloměru) či znalce. V první řadě je vhodné ujasnit, z jakých skutkových předpokladů tvrzení účastníka vycházejí a jak tyto skutkové předpoklady lze ověřit. Dále je nutno uvážit, zda ze skutkových předpokladů jsou činěny racionální závěry, zde tedy, zda závěry „posudku“ jsou fyzikálně korektní. Konečně je třeba usoudit, zda tyto závěry nějakým způsobem mění či zpochybňují skutkové závěry, k nimž dospěl správní orgán.

[22] Uvedeným způsobem však krajský soud nepostupoval. Tvrzení stěžovatele obsažená v „posudku“ považoval za účelová a *a priori* za irelevantní, aniž by konkrétně argumentoval, v čem jsou nesmyslná, zjevně nesprávná či zavádějící anebo účelová. Argumentace (na str. 3 rozsudku), že rychlost jízdy byla určena radarovým rychloměrem, tedy nejtypičtějším, nejčastějším, nejpoužívanějším a naprosto standardním způsobem zdokumentování přestupku, je sice sama o sobě jistě správná, avšak neodpovídá na výtku stěžovatele, že tento prostředek byl v daném konkrétním případě použit nesprávně, což podle stěžovatele mělo vést k nesprávnému výsledku měření. Ani poukaz na jednoduchost obsluhy radaru a to, že by zásadně neměl měřit jinak než korektně a že konkrétní důvody pro pochyby o korektnosti měření z podkladů ve správním řízení neplynou (též na str. 3 rozsudku), argumenty stěžovatele nevyvrací. K takovému závěru by bylo třeba konkrétních argumentů, proč je povaha rychloměru taková, že jediné správně nastaven vůbec měření provede, zatímco jakékoli nesprávné nastavení vede samo o sobě k tomu, že se měření neprovede.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Kasační stížnost tedy je s ohledem na § 106 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodná, neboť krajský soud se nevypořádal s tvrzeními stěžovatele přezkoumatelným způsobem. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Učinil tak bez jednání (§ 109 odst. 2 věty první s. ř. s.).

[24] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že tvrzení stěžovatele v „posudku“ se sice v obecné rovině opírají o racionální argumenty (obecně známé fyzikální principy,

geometrické úvahy a výpočty vycházející z goniometrických funkcí), jsou však v řadě ohledů zkratkovitá. Není zřejmý přesný postup úvah stěžovatele, na základě nichž pomocí výchozích údajů (GPS souřadnic měřícího vozidla; situace na místě měření zjištěné ze satelitní mapy; fotografie měřeného vozidla pořízené měřícím vozidlem v době měření, z níž za pomoci polohy konkrétní části přerušované dělicí čáry silnice stěžovatel zřejmě vyvozuje možná krajní místa „dopadu“ radarového svazku na vozidlo stěžovatele) tvrdí vzájemnou polohu vozidel na konkrétních místech uvedených v nákresu využívajícím satelitní snímek místa měření (část 2.1 „posudku“) a z ní pak usuzuje úhel měření, který byl na rychloměru v daném konkrétním případě nastaven. Stejně není jasné, z čeho stěžovatel usuzuje, že – pokud by jeho úvaha o tom, že přípustný odklon radarového svazku od osy pohybu měřeného vozidla nebyl dodržen, byla vskutku správná – toto vybočení mělo takový vliv na výsledek měření, že to ovlivňuje skutková zjištění správného orgánu způsobem měřícím závěr o tom, zda, a případně jakého přestupku se stěžovatel měl dopustit. Mělo by být především na stěžovateli, aby svojí procesní aktivitou tyto slabiny svých tvrzení napravil.

[26] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 24. září 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu