



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **J. M.**, právně zastoupené Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2014, č. j. KUJI 17275/2014, sp. zn. OOSČ 42/2014 OOSC/14/JN, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2015, č. j. 41 A 46/2014 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2015, č. j. 41 A 46/2014 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Napadeným rozsudkem ze dne 15. 9. 2015, č. j. 41 A 46/2014 - 24, zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu žalobkyně, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2014, č. j. KUJI 17275/2014, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy, odboru dopravy (dále jen „magistrát“), ze dne 15. 10. 2013, č. j. MMJ/OD/16839/2013-11. Rozhodnutím magistrátu byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění v rozhodnou dobu (dále jen „zákon o silničním provozu“), jehož skutkovou podstatu naplnila porušením § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Jelikož tento skutek spáchala opakovaně v období dvanácti po sobě jdoucích měsíců, byl jí uložen peněžitý trest a zákaz činnosti.

[2] Žalobkyně v žalobě proti rozhodnutí žalovaného tvrdila, že postupem správních orgánů došlo k porušení práva na spravedlivý proces a také k porušení povinnosti vést řízení o skutku, který není zaměnitelný s jiným a je jednoznačně určen.

[3] Krajský soud ve svém rozhodnutí shledal specifikaci skutku provedenou správními orgány jako dostatečnou. Přestože judikatura Nejvyššího správního soudu klade na specifikaci skutku v správně-trestních věcech relativně přísné nároky, nejedná se dle krajského soudu o požadavek samoučelný. Především je třeba skutek identifikovat tak, aby nemohl být zaměněn s jiným (a tím i vyloučit porušení zásady *ne bis in idem*), a dále je třeba umožnit posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu za daný skutek. S ohledem na tyto závěry krajský soud považoval vymezení místa spáchání přestupku za dostatečně přesné.

[4] Krajský soud dále odmítl námitku žalobkyně, že bylo porušeno její právo na obhajobu, neboť v průběhu celého předcházejícího řízení nevyvstala žádná pochybnost o tom, že by žalobkyně nevěděla, jaký skutek je jí kladen za vinu. Naopak označil tuto námitku za zjevně účelovou s ohledem na pasivitu žalobkyně i jejího zmocněnce v průběhu předcházejícího správního řízení.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, že předchozí rozhodnutí, ze kterého se vyvozuje její recidiva, není ve výroku dostatečně specifikováno a nebylo v době rozhodnutí magistrátu vykonatelné. Stran vykonatelnosti krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se zabýval rozlišením mezi vykonatelností rozhodnutí a jinými právními účinky rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 176/2011 - 129). Z uvedené judikatury vyplývá, že odložení vykonatelnosti rozhodnutí z důvodu soudního přezkumu dle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) není překážkou pro vydání jiného navazujícího rozhodnutí (resp. zohlednění tohoto rozhodnutí v jiném řízení o přestupku).

[6] Dále krajský soud zdůraznil, že otázka řádného zjištění skutkového stavu ani otázka způsobu měření rychlosti nebyla žalobkyní v průběhu správního řízení nijak rozporována. Jedinou námitku uplatnil zmocněnec žalobkyně během ústního jednání před správním orgánem prvního stupně, nicméně tato námitka byla formulována velmi vágně, když navrhl předvolání zakročujících policistů za účelem objektivního objasnění přestupku. Správní orgán tento důkaz neprovedl s ohledem na dostatečně zjištěné přestupkové jednání a s ohledem na vágní formulaci důkazního návrhu jeho postup schválil i krajský soud. Krajský soud usoudil, že správní orgán prvního stupně opatřil dostatek důkazů a s ohledem na pasivitu žalobkyně a jejího zmocněnce o nich nevyvstaly během řízení před správními orgány žádné důvodné pochybnosti.

[7] S ohledem na to, že správní soudnictví nesupluje řízení před správním orgánem, ale pouze poskytuje ochranu těm, kteří se jí nedomohli před správními orgány (ač se o to pokusili), nelze posuzovat důvodnost námitek zpochybňujících zjištěný skutkový stav, které byly účelově uplatněny až v řízení před krajským soudem. Krajský soud i přes výše uvedené podrobně zdůvodnil, proč považuje za nadbytečné provedení

pokračování

důkazu návodem k obsluze radarového měřicího zařízení a proč neobstojí námitka, že součástí spisu není protokol o proškolení osoby, která obsluhovala měřicí zařízení.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka uvádí, že nebyla správně posouzena právní otázka srozumitelnosti výroku a že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, jelikož v jeho výroku není uvedeno, kdy nabylo právní moci dřívější správní rozhodnutí, ze kterého vyplývá, že se stěžovatelka přestupkového jednání dopustila opakovaně.

[9] Stěžovatelka zastává názor, že určení místa přestupku není v rozhodnutí dostatečně určité, pokud je uvedeno, že k přestupku došlo „na silnici č. I/38, ve směru jízdy Jihlava – Havlíčkův Brod, v obci Jihlava, městská část Červený Kříž“. Namítá, že je minimálně nutné, aby bylo přesně zjištěné, jaká existuje v předmětném úseku komunikace úprava nejvyšší povolené rychlosti, případně jaký je charakter okolí. Uvádí, že v části obce Červený kříž existuje odlišná úprava dopravního značení, jelikož u značky označující začátek obce je umístěno dopravní značení s nejvyšší povolenou rychlostí 70 km/h. Jelikož je místo spáchání přestupku dle stěžovatelky vymezeno příliš široce, nemohla argumentovat odlišnou úpravou nejvyšší povolené rychlosti. Stran této námítky stěžovatelka odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 As 111/2015 - 42, ze kterého vyplývá, že za situace nestejného dopravního značení v úseku vymezeném ve výroku rozhodnutí je třeba místo spáchání přestupku označit konkrétněji. Stěžovatelka uvádí, že v tomto případě měla být označena křižovatka, u které bylo měření prováděno. V neposlední řadě stran této námítky stěžovatelka uvádí, že z podkladů pro vydání rozhodnutí není zřejmé, že se její motorové vozidlo v době měření nacházelo na území části obce.

[10] Stěžovatelka odmítá argumenty krajského soudu, který jí klade k tíži, že v průběhu celého řízení nezpochybnila, že se přestupek stal na území dané části obce. Uvádí, že nedostatečnou určitost výroku rozhodnutí nemusí sama namítat, jelikož řízení o přestupku není řízením kontradiktorním a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je právě na správním orgánu, aby místo spáchání přestupku identifikoval dostatečně přesně.

[11] Stěžovatelka dále tvrdí, že došlo k porušení jejího práva na obhajobu, jelikož při nedostatečné identifikaci místa přestupku nevěděla, jak se v odvolacím řízení bránit a obhajoba jí byla dle jejího názoru fakticky znemožněna. Dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s jejími námitkami ohledně nesprávného hodnocení důkazů.

[12] Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí shledává stěžovatelka v tom, že z výroku rozhodnutí není zřejmé, kdy nabylo právní moci předcházející rozhodnutí o obdobném přestupku, které zakládá její recidivu. Skutečnost, že krajský soud shledal za dostatečné uvedení této skutečnosti v odůvodnění rozhodnutí, považuje stěžovatelka za nesprávné posouzení právní otázky.

[13] S ohledem na vše výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[15] Z obsahu spisu se podává, že stěžovatelka byla rozhodnutím magistrátu ze dne 15. 10. 2013 uznána vinnou z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, jehož skutkovou podstatu naplnila porušením § 18 odst. 4 téhož zákona tím, že dne 9. 7. 2013 v 18:01 hodin překročila na silnici č. I/38, ve směru jízdy Jihlava – Havlíčkův Brod, nejvyšší dovolenou rychlost v obci Jihlava, městská část Červený kříž (50 km/h) o 22 km/h. Ve výroku je dále uvedeno, že rozhodnutím magistrátu ze dne 11. 7. 2013 je doloženo, že tento přestupek spáchala v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců opakovaně. Za tento přestupek byla stěžovatelce uložena pokuta 5000 Kč a zákaz činnosti na dobu 4 měsíců.

[16] Při ústním jednání před magistrátem uvedl zmocněnec stěžovatelky poté, co se seznámil se spisovým materiálem a obsahem obvinění, že navrhuje k řádnému objektivnímu objasnění přestupku předvolat jako svědky zakročující policisty. Jelikož správní orgán neobdržel žádné další vyjádření k podkladům, tak hodnotil návrh zmocněnce a předložené důkazní materiály, na základě kterých dospěl k závěru, že přestupek je spolehlivě zjištěn, nejsou o něm pochybnosti a mezi důkazy není rozpor. Z těchto důvodů magistrát návrh zmocněnce jako nadbytečný důkaz odmítl.

[17] Proti rozhodnutí magistrátu stěžovatelka podala blanketní odvolání bez uznávaného elektronického podpisu, které zmocněnec potvrdil další zprávou s již uznávaným elektronickým podpisem, nicméně toto potvrzení došlo až po pětidenní lhůtě. Magistrát proto opatřil rozhodnutí doložkou nabytí právní moci. Téměř o měsíc později magistrát obdržel včas podané blanketní odvolání, které bylo podáno k poštovní přepravě v Libanonu. Proto magistrát veřejnou vyhláškou vyhlásil změnu právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí a vyzval stěžovatelku k doplnění odvolání, což stěžovatelka v dané lhůtě neučinila. Žalovaný přezkoumal napadené rozhodnutí magistrátu dle § 89 odst. 2 správního řádu a ztotožnil se s jeho závěry. Z výše uvedeného vyplývá, že první ucelenou obranu stěžovatelka uplatnila až v žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

[18] Jako první posuzoval Nejvyšší správní soud přípustnost prvního představení námitek až v řízení před správními soudy, jelikož stěžovatelka zůstala takřka pasivní v průběhu celého řízení před správními orgány. Stěžovatelka správně uvádí, že přestupkové řízení není řízením kontradiktorním, tudíž obviněnému z přestupku nevyplývá žádná povinnost tvrzení nebo zpochybňování skutkového děje, který musí pečlivě a jednoznačně zjistit právě správní orgán, který vede řízení.

pokračování

[19] K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 217/2015 - 47, ve kterém uvádí, že u pasivity obviněného z přestupku je třeba rozlišit dvě situace: „V první řadě půjde o situaci, kdy již v samotném správním řízení správní orgány opatří takovou sadu důkazů, jež s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že obviněný se příslušného přestupku dopustil. Zároveň nesmí existovat žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. V takovém případě pasivita obviněného z přestupku ve správním řízení zásadně nemůže vést k jeho úspěchu v navazujícím soudním řízení. Výjimkou by bylo, pokud by se mu podařilo účinně zpochybnit věrohodnost nebo dostatečnost správními orgány provedených důkazů. (...) Pokud však správní orgány v rámci přestupkového řízení neprovedou dostatečně úplné dokazování rozhodných skutečností (druhý typ situace), postačí i obviněnému z přestupku, který byl v řízení před správními orgány pasivní, aby poukázal na možné jiné varianty rozhodného skutkového děje, jež nebyly provedeným dokazováním vyvráceny, k tomu, aby byl v řízení před soudem úspěšný. Je případně na správním soudu, aby v mezích možností daných povahou soudního přezkumu správních rozhodnutí důkazně „oddělil zrna od plev“ a případně zcela nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného provedením důkazů eliminoval.“

[20] O prvně zmiňované situaci se jedná zejména v případech měření rychlosti, kdy je k dispozici fotografická dokumentace daného měření, a nejsou patrné důvody pro pochyby o správnosti měření, zpravidla jsou důkazy doprovázeny i svědeckou výpovědí zasahujících policistů a dalšími souvisejícími důkazy.

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že správní soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v přestupkové věci povinen vždy zkoumat uplatněnou obranu obviněného z přestupku (dále „žalobce“), přestože byl žalobce v předchozím řízení pasivní. V takovém případě je na správním soudu, aby zhodnotil, jak dostatečně a jednoznačně byl určen skutkový stav ze strany správních orgánů, a na základě tohoto zhodnocení zvolí kritérium pro posouzení opodstatněnosti námitek žalobce. Pokud se jedná o první případ dostatečně přesvědčivých skutkových zjištění, u kterých nejsou rozumné důvody k pochybnostem, bude správní soud posuzovat, zda námitky žalobce mohou účinně zpochybňovat věrohodnost nebo dostatečnost provedených důkazů. Pokud tyto námitky nenaplní uvedené kritérium, je třeba je odmítnout s ohledem na předchozí pasivitu žalobce v řízení před správními orgány.

[22] Zhodnotí-li ovšem správní soud, že správní orgány neprovedly dostatečně přesvědčivé dokazování, musí se zabývat širším okruhem námitek žalobce, nehledě na jeho předchozí pasivitu v řízení. Tento širší okruh námitek zahrnuje uvedení jiných možných variant skutkového děje, které nebyly dokazováním vyvráceny.

[23] Správní orgán tedy musí v řízení o přestupku identifikovat skutkový děj tak určitě, aby zabránil jeho jiným možným interpretacím. Jestliže je skutkový děj prokázán takovými důkazy, které nepřipouští žádnou jinou rozumnou variantu, jak se mohl skutek odehrát, tak se pasivní žalobce může před správním soudem bránit pouze účinným zpochybněním samotných provedených důkazů. Zásadní právní otázkou v tomto typu případů tedy je, zda byl skutkový děj v rozhodnutí správních orgánů určen dostatečně určitě.

[24] Jednání stěžovatelky je v tomto případě v rozhodnutí magistrátu určeno směrem jízdy, časovým údajem a relativně určitým označením obce Jihlava, městské části Červený kříž. V kasační stížnosti stěžovatelka nicméně upozorňuje, že v městské části Červený kříž je úprava maximální povolené rychlosti různá. Krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že zpravidla lze místo spáchání přestupku určit přesněji, než je tomu v posuzovaném případě (např. uvedením blízkého dominantního objektu, uvedením souřadnic GPS, atd.), nicméně vzhledem k fotografii pořízené při měření vozidla označil místo za jednoznačně určitelné.

[25] Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu neztotožnil, jelikož fotografie pořízená při měření vozidla, která je obsahem spisu, není takové povahy, aby umožnila místo přesně a zároveň jednoduše identifikovat. Hlavním důvodem, který vede Nejvyšší správní soud k tomuto závěru je skutečnost, že na fotografii absentují jednoznačné a jednoduše rozpoznatelné prvky, které by umožnily dostatečně přesně identifikovat místo spáchání přestupku tak, že bude patrné, jaké rychlostní omezení v daném místě v rozhodné době platilo. Pokud fotografie zachycuje velmi úzkou výseč prostoru, ze které nelze přesně určit místo spáchání přestupku za pomoci jedinečných a jednoduše rozpoznatelných znaků, je třeba, aby správní orgán specifikaci skutku doplnil o další zpřesňující údaj (např. uvedení GPS souřadnic místa pořízení fotografie, provedení svědeckých výpovědí zasahujících policistů, atd.). Tento závěr je třeba aplikovat o to důsledněji, pokud se na relativně určité vymezeném úseku komunikace (městská část Červený kříž) nachází v různých místech různá úprava nejvyšší povolené rychlosti.

[26] V tomto případě tedy správní orgány neprovedly dostatečné dokazování a vzhledem k různé úpravě nejvyšší povolené rychlosti v městské části Červený kříž lze uvažovat i o případné jiné skutkové podstatě přestupku. Jelikož stěžovatelka poukázala na jiné možné varianty skutkového děje, které nebyly v rámci dokazování vyvráceny, a tento její postup je v souladu s výše uvedenými závěry plynoucími z judikatury Nejvyššího správního soudu, je v této části její kasační stížnost důvodná.

[27] Nedostatečné specifikace skutku se bylo možné v tomto případě vyvarovat např. uvedením jedinečného dominantního objektu, u kterého bylo měření prováděno (např. výjezd od čerpací stanice XY) ve výroku rozhodnutí magistrátu nebo provedením výsledku zasahujících policistů, kteří mohou ve svědecké výpovědi místo měření jednoznačně identifikovat. Vzhledem k tomu, že se podle okolností nemusí jednat o vadu řízení, která by způsobila nezákonnost rozhodnutí magistrátu, nýbrž může jít toliko o vadu odstranitelnou v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, věc se vrací krajskému soudu k dalšímu řízení v souladu s výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[28] Námitku stěžovatelky stran hodnocení důkazů krajský soud vypořádal dostatečně přesvědčivě a srozumitelně, proto na jeho závěry Nejvyšší správní soud odkazuje.

[29] Ohledně neuvedení právní moci předchozího rozhodnutí o přestupku ve výroku rozhodnutí magistrátu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Ve výroku „trestního“ rozhodnutí je třeba specifikovat a uvést všechny skutečnosti, které jsou podstatné pro naplnění dané skutkové podstaty. Pokud je stěžovatelce kladeno za vinu, že ve smyslu §

pokračování

125c odst. 5 zákona o silničním provozu přestupek spáchala v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců opakovaně, tak je třeba uvést ve výroku následného rozhodnutí, ze které skutečnosti je vyvozována opakovanost jednání stěžovatelky. Není ovšem účelem rekapitulovat celé předchozí rozhodnutí o přestupku ve výroku, včetně uvedení dne, kdy nabylo právní moci. Pro výrok rozhodnutí je dostačující, pokud přestupce ví, ze kterého rozhodnutí vyplývá opakovanost jeho jednání. Další rekapitulace konkrétních aspektů předchozího rozhodnutí o přestupku může být součástí odůvodnění následného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud na okraj dodává, že pro naplnění podmínky opakovanosti jednání v posledních dvanácti měsících není podstatný časový údaj o právní moci rozhodnutí, ale určující je časový údaj o dni, kdy byl předchozí přestupek spáchán. Proto je účelnější uvést do výroku (případně odůvodnění) rozhodnutí, kdy se dle předchozího rozhodnutí stěžovatelka dřívějšího přestupku dopustila. Ovšem v tomto případě, vzhledem k jednoznačné identifikaci předchozího rozhodnutí magistrátu a vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí je obsahem spisového materiálu, nezpůsobuje absence výše uvedeného časového údaje nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jak namítá stěžovatelka.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, tudíž v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude v řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[31] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. února 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu