



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2015, č. j. KrÚ 9843/2015/ODSH/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. 2. 2016, č. j. 52 A 58/2015 – 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. 2. 2016, č. j. 52 A 58/2015 – 42, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2015, č. j. KrÚ 9843/2015/ODSH/13, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 20.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Pardubic rozhodnutím ze dne 21. 11. 2014 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, neboť porušil § 18 odst. 4 tohoto zákona. Tohoto přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 29. 7. 2014 okolo 13:32 hodin při řízení

motorového vozidla v obci Pardubice, v ulici Demokratické mládeže, ve směru jízdy ke křižovatce s ulicí Chrudimská, jel rychlostí 74 km/h, čímž překročil v tomto místě nejvyšší dovolenou rychlost 50 km/h o 24 km/h. Za tento přestupek magistrát žalobci uložil pokutu ve výši 3.000 Kč a zároveň povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce blanketní odvolání, které ani na výzvu magistrátu nedoplnil. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou. Popíral v ní, že by se jednání dávaného mu za vinu dopustil. Správní orgány vyšly z úředních záznamů, což je nedostatečné. Navíc skutkový děj popsany v úředních záznamech žalobce během správního řízení zpochybnil svým tvrzením, že v době měření rychlosti vozidlo řídila jiná osoba.

[4] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dle soudu nelze přehlédnout, že námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu žalobce uvedl až v žalobě, nikoliv ve správním řízení, kde pro to je prostor. Tento postup krajský soud vyhodnotil jako účelový. Správní soud přitom nemá nahrazovat činnost správních orgánů. Již z tohoto důvodu soud považoval námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu za nedůvodnou. Přesto se však dále vyjádřil k tomu, že žalobcem předložená verze skutkového stavu je nevěrohodná, protože pokud by řídila vozidlo jiná osoba, stěžovatel by to uvedl již při sepisu oznámení o přestupku policistům, nebo ústním jednání či v odvolání. Toto podle soudu dokládá účelovost a obstrukčnost procesní strategie žalobce, která jako jednání obcházející zákon nepoživá právní ochrany. Úřední záznam nebyl jediným podkladem rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány vycházely i z jiných podkladů – oznámení o přestupku, dokladech o měření a fotodokumentace. Podle soudu tedy správní orgány zjistily stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[6] Nejprve namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť se v určitých částech věnuje námitkám, které vůbec nebyly předmětem řízení (například, zda měřící zařízení splňovalo technické požadavky).

[7] Stěžejní námitkou stěžovatel vytýká správním orgánům nedostatečné zjištění skutkového stavu, respektive krajskému soudu, že tento stav aproboval. Žalobce správním orgánům předložil vlastní verzi skutkového stavu – vozidlo v době jeho změření neřídil, ale řídila ho jiná osoba, která poté, co byla rychlost zaměřena, zastavila, vozidlo opustila. Následně vozidlo zastavila policie a kontrolovala žalobce. Správní orgány toto tvrzení vyvracely pouze za použití úředních záznamů, dle kterého měli policisté vozidlo v dohledu po celou dobu od změření do zastavení. Takovéto vypořádání žalobce považuje za nepřipustné. V případě rozporu obsahu úředního záznamu a skutkového tvrzení účastníků

je třeba provést jiné důkazy, nikoliv pouze upřednostnit úřední záznam. Napadené správní rozhodnutí neobstojí, i kdyby platila zásada koncentrace řízení mezi správním řízením a soudním přezkumem. Rozhodnutí správního orgánu se nemůže opírat o procesně nepřípustné důkazy. Tím spíše, pokud žalobce během správního řízení proti nim postaví vlastní verzi skutkového stavu.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že by jeho tvrzení bylo nevěrohodné a účelové, protože bylo uplatněno až po ústním jednání. Je na něm, jakou zvolí procesní taktiku. Navíc své tvrzení uvedl v rámci procesního prostoru poskytnutého k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí magistrátu (tj. správního orgánu prvního stupně).

[9] Nedostatečně zjištěný skutkový stav nezhojí ani odkaz krajského soudu, že správní rozhodnutí se mimo úřední záznam opírala i o oznámení o přestupku, doklady o úředním měření, spolu s dokumentací měřeného vozidla a ověřovací list měřicího zařízení. Oznámení o přestupku je materiálně stejná listina jako úřední záznam. Další dokumenty jsou pak irelevantní ve vztahu k tvrzení o záměně řidiče. Fotografie by byla relevantní, pouze pokud by z ní bylo seznatelné, zda stěžovatel automobil řídil. To však seznatelné není.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační je projednatelná. Po jejím posouzení soud dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Obecné pasáže rozsudku o technické způsobilosti radaru nejsou irelevantní, neboť správný stav měřicího zařízení je podmínkou pro to, aby výstupy z něj mohly být ve správním řízení použity. Je pravdou, že v určitých částech rozsudek nevystihuje správně podstatu věci, což je ale způsobeno spíše nesprávnými závěry krajského soudu ohledně dokazování (viz níže), nikoli záměnou věci s jinou, která by mohla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[13] Než se soud bude věnovat meritě kasační stížnosti je nutno opravit tvrzení krajského soudu, že stěžovatel námitku nesprávně zjištěného skutkového stavu poprvé uvedl až v řízení před krajským soudem. Ze správního spisu je naopak zřejmé, že již v řízení před magistrátem stěžovatel ve vyjádření k podkladům uvedl, že v době měření řídila vozidlo jiná osoba, se kterou se před zastavením vozidla policisty vyměnil. V takovémto tvrzení je implicitně zcela zřejmě zahrnuta námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu. Aniž by tak Nejvyšší správní soud hodnotil jejich správnost, teze krajského soudu o jeho roli ve vztahu ke správnímu řízení a o koncentraci námitek mezi správním a soudním řízením jsou v této věci bezpředmětné.

[14] Stěžejní kasační námitkou stěžovatel vytýká, že správní orgány nezjistily skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Tato námitka je důvodná.

[15] V řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Povinnost zjišťovat skutkový stav stran skutečností odpovídajících skutkové podstatě přestupku tak leží vždy na správním orgánu. Pokud existuje rozumná pochybnost, tzn. ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se obviněný z přestupku nedopustil, nelze jej za přestupek postihnout (*in dubio pro reo*). Obviněnému stačí k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, rozumná pochybnost o otázce, zda se předmětného jednání dopustil, nemusí se vyvíňovat, tedy prokazovat, že se deliktního jednání nedopustil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 – 68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 18).

[16] Z uvedeného plyne, že uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit (viz body 20 - 22 citovaného usnesení č. j. 5 As 126/2011 - 68).

[17] Ohledně otázky použitelnosti úředních záznamů prošla judikatura Nejvyššího správního soudu genezí spočívající v postupném vyjasňování jednotlivých situací. Původní judikatura vycházela z absolutní nepoužitelnosti úředního záznamu o přestupku a oznámení o přestupku jako důkazů v přestupkovém řízení. Tyto závěry soud vyslovil především v rozsudcích ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, č. 2208/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010 - 63.

[18] Pozdější judikatura závěry uvedené v citovaných rozsudcích upřesnila tak, že listiny předložené policií k postihu pachatele přestupku postačují, pokud existují proti přestupci další důkazy, které ve spojitosti s daty z úředního záznamu činily skutkovou situaci naprosto jasnou, přestupcem nijak nezpochybněnou. V takové situaci lze z úředního záznamu vycházet. Tyto závěry Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudcích ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 As 118/2013 – 61, dále ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 45/2013 - 37, nebo ze dne 29. 5. 2014, č. j. 10 As 25/2014 – 48, nebo ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 152/2014 – 30).

[19] Právní názor čtvrtého senátu uvedený v rozsudku č. j. 4 As 118/2013 – 61 aproboval i Ústavní soud, který v usnesení ze dne 13. 11. 2014 ve věci sp. zn. III. ÚS 1838/14 uvedl, že „[i] v tomto směru může Ústavní soud odkázat na napadená rozhodnutí a ústavně konformní závěr judikatury Nejvyššího správního soudu, dle níž dokumenty obvykle obsažené v příslušném spisu (tj. oznámení o přestupku spolu s úředním záznamem o podezření z přestupku, záznam o přestupku, ověřovací list k radarovému zařízení, výpis z evidenční karty řidiče) zpravidla postačují k vydání rozhodnutí o spáchání či nespáchání přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší povolené rychlosti (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014 č. j. 2 As 39/2014 - 30 nebo ze dne 22. 8. 2013 č. j. 1 As 45/2013 - 37). Další dokazování je pak potřeba provádět pouze v případech, kdy z účastníkem řízení uplatněných námitek vyplývají důvodné pochybnosti o správnosti výroku o vině či trestu.“

[20] Dřívější obecné judikaturní pasáže o absolutní nepřípustnosti úředního záznamu jako důkazu tato aktuální judikatura vykládá tak, že podezřelého z přestupku nelze postihnout výhradně na základě úředního záznamu, aniž by byly proti němu jakékoliv jiné důkazy (viz např. č. j. 10 As 25/2014 - 48). Judikatura proto setrvává na povinnosti vždy vyslechnout zasahující policisty v situacích, v nichž o přestupku nebyl a často s ohledem na jejich povahu ani nemohl být pořízen exaktní doklad typu fotografie z měřicího zařízení nebo videozáznam (přestupky typu držení telefonu za jízdy, nepřipoutání se bezpečnostním pásem atd.). V těchto věcech jde o situace, v nichž jediným důkazem o spáchání přestupku jsou výpovědi policistů, kteří mu byli přítomni, přičemž obviněný z přestupku tyto výpovědi zpochybňuje. V takovýchto případech tvrzení proti tvrzení musí správní orgán policisty vždy vyslechnout jako svědky. Naopak se nesmí spokojit jako s důkazem pouze s oznámením o přestupku a s úředním záznamem vyhotoveným policisty, neboť jde sice o důkazy přípustné, nicméně pro potřeby správního trestání samy o sobě nepostačující (srov. rozsudek ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013 - 27, body 10 - 11). Policisty je tedy nutno vyslechnout vždy v situacích, ve kterých neexistuje proti přestupci, krom výpovědi členů policejní hlídky, žádný jiný důkaz.

[21] Stěžejní otázkou v nyní projednávané věci tedy je, zda tvrzení stěžovatele učiněné během správního řízení založilo důvodné pochybnosti o skutkovém stavu. Podle soudu tomu tak bylo.

[22] Ze správního spisu plyne, že dne 23. 10. 2014 magistrát konal ústní jednání, na které se dostavila zmocněnkyně stěžovatele. Na jednání byly čteny listinné podklady a důkazy obsažené ve správním spise. Zmocněnkyně následně požádala o lhůtu pro vyjádření k podkladům ve správním spise. Této žádosti magistrát vyhověl a stanovil jí lhůtu k vyjádření do 30. 10. 2014. Dne 29. 10. 2014 zmocněnkyně magistrátu sdělila, že žalovaný v okamžiku měření rychlosti vozidla toto vozidlo neřídil, ale řídila ho jiná osoba, která v blízkosti křižovatky s ulicí Chrudimská z vozidla vystoupila. K tomu podotkla, že policisté pravděpodobně výměnu nezaznamenali, neboť vozidlo neměli na dohled po celou dobu jízdy vozidla. Navrhla výslech zasahujících policistů, kteří její verzi skutkového děje potvrdí.

[23] Magistrát navržený důkaz neprovedl. Tento postup v rozhodnutí ze dne 21. 11. 2014 (tj. vydaném více než tři týdny po sdělení zmocněnkyně) odůvodnil tak, že provedení důkazu výslechem policistů by bylo zcela nadbytečné a nevedlo by k žádnému novému zjištění. Přitom odkázal na dokumentaci založenou ve spise, především na fotografii z měřicího zařízení (ze které osoba řidiče není seznatelná) a policisty sepsaný úřední záznam a oznámení o přestupku. K tomu magistrát v rozhodnutí uvedl, že z oznámení o přestupku plyne, že měření bylo prováděno v ulici Demokratické mládeže, o čemž správní orgán ví, že je přehledný úsek. Navíc byla denní doba, kdy viditelnost není snížena, a vozidlo stěžovatele Opel Zafira se dá jen stěží přehlédnout nebo zaměnit. Po zaměření vozidlo pokračovalo ke křižovatce s ulicí Chrudimská a zastaveno bylo po dojetí prakticky ihned za křižovatkou po odbočení na tuto ulici. Z toho správní orgán dovodil, že je nereálné, aby vozidlo někde před křižovatkou zastavilo, z něho vystoupil řidič a na jeho místo nastoupil stěžovatel.

[24] Takovýto postup správních orgánů nebyl správný, protože stěžovatel svými tvrzeními založil důvodné pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu.

[25] Ze správního spisu jasně plyne, že předmětné vozidlo skutečně v rozhodnou dobu jelo vyšší než dovolenou rychlostí, stejně jako že po zastavení vozidla s policisty jednal stěžovatel. Není z něj však bez pochybností zřejmé, kdo v okamžiku měření vozidlo řídil.

[26] Stěžovatelem uváděný skutkový průběh spočíval v tom, že v době mezi změřením a zastavením vozidla došlo k záměně řidičů, přičemž policisté mezi těmito dvěma okamžiky ztratili vozidlo z dohledu, a proto si záměny nevšimli. V případě pravdivosti tohoto scénáře by přitom stěžovatel nebyl odpovědným subjektem za spáchaný přestupek.

[27] Scénář událostí uváděný stěžovatelem je reálně představitelný alternativní průběh skutkového děje. Tímto tvrzením tak během správního řízení založil pochybnosti o skutečném skutkovém stavu. Ve správním spise chybí exaktní doklad o tom, že by v době měření vozidlo řídil právě stěžovatel. Z fotografie zadní části vozidla pořízené měřícím zařízením v okamžiku změření rychlosti nelze řidiče identifikovat. K otázce, *kdo* vozidlo řídil, tedy neexistuje žádný jiný důkaz, než úřední záznam. Z výše uvedené judikatury je přitom zřejmé, že takto podepřený skutkový stav, navíc v situaci, kdy ho stěžovatel v průběhu řízení zpochybnil, nelze považovat za dostatečně zjištěný. Správní orgány byly povinny provést ohledně otázky, zda vozidlo v době měření řídil stěžovatel, výslech zasahujících policistů, a v případě následně vniklé důkazní situace slovo proti slovu provedené důkazy zhodnotit a tím se pokusit vzniklé pochybnosti o skutkovém ději odstranit. To však neučinily.

[28] Lze tak shrnout, že podklady shromážděné správními orgány netvořily nezpochybněný celek, ze kterého by bylo možné jasně seznat skutečný skutkový stav. Naopak v podkladech byla mezeru ohledně toho, kdo vozidlo v době spáchání řídil. V takové situaci se nabízelo tuto mezeru zaplnit provedením výslechu zasahujících policistů. Správní orgány však v tomto ohledu zůstaly nečinné, a to ač v době mezi uplatněním stěžovatelovy námitky a prvostupňovým rozhodnutím uběhly více než tři týdny. Tímto postupem způsobily, že nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[29] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost byla s ohledem na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. podána důvodně, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány předpoklady pro zrušení rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (neboť v daném řízení bude třeba provést a doplnit dokazování), zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán shora uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[30] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne 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).

[31] Při úvaze o náhradě nákladů řízení se soud řídil § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl stěžovatel ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jeho případě tvoří odměna a hotové výdaje jejich zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto stěžovateli přiznal částku 9.300 Kč za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], a podání ve věci samé – správní žaloby a kasační stížnosti [písm. d)]. Ke třem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 900 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[32] Protože zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 10.200 Kč, tedy 2.142 Kč. Odměna tedy celkem činí 12.342 Kč.

[33] Další náklady stěžovatele tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu [položka 14a bod 2. písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 přílohy).

[34] Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 20.342 Kč. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. června 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu