



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **F. N.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. června 2018 č. j. 40490/2018/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. května 2019 č. j. 52 A 101/2018 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 20. května 2019 č. j. 52 A 101/2018 - 36 a rozhodnutí žalovaného ze dne 4. června 2018 č. j. 40490/2018/ODSH/8 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 28. července 2017 byla vozidlu, jehož provozovatelem je žalobce, v obci Litomyšl prostřednictvím automatizovaného rychloměru naměřena rychlost 74 km/h. Městský úřad Litomyšl (dále jen „městský úřad“) zaslal žalobci dne 2. srpna 2017 výzvu k uhrazení částky ve výši 1 200 Kč podle § 125h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Městský úřad žalobce poučil, že namísto zaplacení určené částky může sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla. Za tím účelem městský úřad přiložil k výzvě odpovědní tiskopis „podání vysvětlení“.

[2] Žalobce na výzvu odpověděl podáním odevzdaným k poštovní přepravě dne 14. srpna 2017: „*Ve věci sp. zn. SZ MěÚ Litomyšl 45286/2017/Tau mi byla doručena výzva k úhradě určené částky. Ve Vámi uvedený den 20. 5. 2017 jsem vozidlo X řídil já.*“ Dne 12. prosince 2017 vyzval městský úřad žalobce k odstranění vady jeho podání, která spočívala v uvedení data, jež neodpovídalo datu spáchání přestupku. O týden později byla doručena odpověď, v níž žalobce uvedl: „*Tímto tady opravuji, že ve Vámi uvedený den 28. 7. 2017 jsem vozidlo X řídil já.*“

[3] Městský úřad vydal dne 23. ledna 2018 příkaz č. j. MěÚ Litomyšl 05626/2018, jímž uznal žalobce vinným z přestupku spočívajícím v překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci o 21 km/h a uložil mu pokutu ve výši 2 500 Kč.

[4] Žalobce podal proti příkazu odpor. Městský úřad proto pokračoval ve správním řízení a předvolal žalobce k ústnímu jednání. Žalobce ani jeho zmocněnec se k ústnímu jednání nedostavili (zmocněnec se s předstihem omluvil a avizoval podání písemného vyjádření).

[5] Rozhodnutím ze dne 9. dubna 2018 č. j. MěÚ Litomyšl 25471/2018 uznal městský úřad žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu z nedbalosti, jehož se dopustil tím, že jako řidič vozidla X dne 28. července 2017 v 07:38 hodin na silnici č. I/35 v obci Litomyšl, M. u., v měřeném úseku mezi budovou Nového kostela sboru Církve bratrské a domem č. p. X, ve směru jízdy z centra na Svitavy, překročil nejvyšší povolenou rychlost jízdy v obci o 21 km/h (po odečtení tolerance měřicího zařízení).

[6] Blanketní odvolání žalobce proti rozhodnutí městského úřadu zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví. Dospěl k závěru, že městský úřad vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a vina žalobce byla spolehlivě prokázána.

[7] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem s rozsáhlým odůvodněním na 15 stranách. Nejprve se krajský soud obsáhle věnoval obstrukčním a jiným praktikám zástupce žalobce a s ním spojených poskytovatelů pojištění proti pokutám, o nichž má povědomí z jiných řízení i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Podání blanketního odvolání a následně žaloby bohaté na námitky označil krajský soud za jednu z účelových procesních strategií zástupce žalobce a jeho spolupracovníků. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom umožňuje posoudit takto uplatněné žalobní námitky jako irrelevantní či nevěrohodné, pokud důkazy shromážděné ve správním řízení dostatečně přesvědčivě prokazují, že se žalobce přestupku dopustil. Krajský soud vyzdvihl, že důkaz o rychlosti žalobcova vozidla byl pořízen měřicím zařízením, které splňovalo zákonné požadavky a bylo ověřeno v souladu se zákonem o metrologii, měření probíhalo ve schváleném úseku a změřené vozidlo řídil nepochybně žalobce. Neprokázané, spekulativní námitky žalobce nemohly dle názoru krajského soudu založit důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. Krajský soud konstatoval, že někdo vozidlo žalobce v době měření rychlosti řídit musel; žalobce nikdo nenutil ke sdělení, že to byl on sám, mohl uvést jinou osobu či zaplatit určenou částku dle výzvy městského úřadu. Tvrzení žalobce, že nikdy neviděl a nepodepsal opravu podání vysvětlení, krajský soud neuvěřil a označil je za obstrukci. Rovněž námitku týkající se

pokračování

určení místa pro úsekové měření rychlosti krajský soud vyhodnotil jako účelovou. Na skutečnosti, že rychlost žalobcova vozidla byla změřena rychloměrem pronajatým od soukromé společnosti, neshledal krajský soud nic nezákonného, tvrzení žalobce o „kořistění“ této společnosti z vybraných pokut označil za čirou spekulaci a podotkl, že obdobné typizované námitky správní soudy opakovaně vyhodnocují jako nedůvodné.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. Upozornil na to, že přestupek byl zjištěn pomocí automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy k měření rychlosti, který nedokáže zjistit totožnost řidiče. Správní orgány dospěly k závěru, že vozidlo v době spáchání přestupku řídil stěžovatel, pouze na základě jeho údajného přiznání. Stěžovatel se však ke spáchání přestupku nepřiznal, opravené podání vysvětlení, v němž by sděloval, že vozidlo řídil dne 28. července 2017, městskému úřadu nezaslal. Pokud je taková listina ve spise založena, nebude na ní podpis stěžovatele, což se stěžovatel snažil v řízení před krajským soudem prokázat návrhem na provedení znaleckého posudku v oboru písmoznalectví. I kdyby stěžovatel potvrdil řízení svého vozidla v den, kdy byl přestupek spáchán, samotné přiznání nepostačuje k rozhodnutí o vině stěžovatele za spáchání přestupku. Stěžovatel nebyl poučen o významu a následcích přiznání, které nadto učinil ještě před zahájením správního řízení, kdy nebyl v postavení obviněného. Krajský soud však tuto stěžejní námitku nevypořádal a chybně označil skutečnost, že stěžovatel uznal řízení vozidla dne 28. července 2017, za nespornou. K výtce krajského soudu, že své námitky neuplatnil ve správním řízení, stěžovatel uvedl, že nešlo o účelový postup, nýbrž o selhání zmocněnce stěžovatele, který neplnil své povinnosti. Závěr krajského soudu, že stěžovatel neprokázal, že své vozidlo neřídil, je v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*. Na podporu svého názoru, že samotné sdělení, že v den spáchání přestupku řídil své vozidlo, nepostačuje k závěru o jeho vině, stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2019 č. j. 1 As 406/2018 - 34.

[9] Stěžovatel dále namítl, že na jeho obhajobě nebylo nic nemorálního, jak dovozoval krajský soud. I Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích uznává, že procesní taktika je právem obviněného, nikoli přítěžující okolností, a že obstrukční procesní strategie nezbavují správní orgány povinnosti postupovat v souladu se zákonem. Nebylo prokázáno, že by stěžovatel měl sjednáno pojištění proti pokutám. I kdyby tomu tak bylo, účelem sjednání takového pojištění není vyhnout se správnímu trestu za přestupek.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na své vyjádření k žalobě a na obě správní rozhodnutí s tím, že námitky stěžovatele směřují spíše do odůvodnění rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zasílat vyjádření žalovaného stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů (nevypořádání jednoho z žalobních bodů), kterou neshledal opodstatněnou. Krajský soud se žalobním tvrzením, že stěžovatel městskému úřadu nezaslal opravu svého prvního podání vysvětlení, v níž by přiznal řízení svého vozidla v den spáchání posuzovaného přestupku, zabýval v odstavcích 35 a 36 svého rozsudku, kde je vyhodnotil jako účelovou obstrukční taktiku.

[13] S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud v zásadě ztotožňuje. Podání, v němž stěžovatel uvedl, že své vozidlo řídil dne 20. května 2017, i to, v němž uznal řízení vozidla dne 28. července 2017 (tedy v den spáchání přestupku), jsou z hlediska úpravy i formulací zcela shodná, obsahují stěžovatelovy identifikační údaje včetně data narození a na obálkách, v nichž byla zaslaná, je jako odesílatel uveden stěžovatel (se shodnou adresou). Ve správním řízení tudíž nebylo důvod pochybovat o tom, že autorem obou těchto podání byl stěžovatel. Městský úřad v příkazu i v rozhodnutí o přestupku podrobně rekapituloval průběh řízení a stěžovatel z něj musel seznat, že při rozhodování o přestupku správní orgány vycházely mimo jiné z tvrzení stěžovatele, že v den spáchání přestupku své vozidlo řídil. Stěžovateli tedy nic nebránilo zpochybnit tuto okolnost již v odvolání proti rozhodnutí o přestupku a to, že tak neučinil, skutečně svědčí o účelovosti jeho postupu.

[14] Námitka, že krajský soud porušil zásadu *in dubio pro reo*, svědčí o tom, že stěžovatel nerozlišuje mezi rozložením důkazního břemene v řízení o přestupku a v navazujícím řízení před správními soudy. Zatímco v řízení o přestupku se uplatňuje zásada vyšetřovací a odpovědnost za zjištěný skutkový stav mají správní orgány (§ 50 odst. 3 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), správní soudnictví je (až na výjimky) ovládáno zásadou projednací a účastníci řízení jsou povinni svá tvrzení prokázat (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013 č. j. 5 Afs 46/2013 - 28 a ze dne 2. listopadu 2016 č. j. 6 As 107/2016 - 52). Krajský soud navíc stěžovatele správně upozornil, že ze zásady *in dubio pro reo* plyne povinnost orgánů veřejné moci dokázat obviněnému vinu, nikoli naopak (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 29. dubna 2009 sp. zn. I. ÚS 3094/08, N 103/53 SbNU 293 či ze dne 17. května 2007 sp. zn. IV. ÚS 260/05, N 86/45 SbNU 259). Pokud tedy stěžovatel – *nota bene* za situace, kdy byl v řízení o přestupku, až na odpověď na výzvu k uhrazení určené částky, zcela pasivní – teprve v žalobě zpochybňoval některá skutková zjištění žalovaného, bylo jeho povinností svá tvrzení adekvátním způsobem doložit. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel své vyjádření o tom, že v den spáchání přestupku své vozidlo řídil, popírá účelově, a nepovažoval z toho důvodu za nutné provádět důkazy, které stěžovatel v souvislosti s tímto žalobním bodem označil, nerozhodl v pochybnostech v neprospěch stěžovatele jednoduše proto, že v tomto směru žádné pochybnosti neměl.

[15] K posouzení tak zůstává, zda žalovaný zjistil skutkový stav v rozsahu dostatečném pro závěr o tom, že stěžovatel spáchal přestupek spočívající v tom, že jako řidič překročil se svým vozidlem nejvyšší povolenou rychlost v obci. Žalovaný přitom vycházel pouze ze záznamu pořízeného automatickým rychloměrem a z odpovědi stěžovatele na výzvu

pokračování

podle § 125h zákona o silničním provozu, že dne 28. července 2017, kdy došlo ke spáchání přestupku, řídil své vozidlo.

[16] Podle § 125h odst. 6 věty druhé zákona o silničním provozu se písemné sdělení údajů o totožnosti řidiče vozidla namísto uhrazení určené částky považuje za podání vysvětlení. Podle § 137 odst. 4 správního řádu nelze záznam o podání vysvětlení použít jako důkazní prostředek (srov. též například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 2010 č. j. 1 As 34/2010 - 73, č. 2208/2011 Sb. NSS).

[17] Žalovaný správní orgán i krajský soud posledně citované ustanovení pomínuly a skutkový závěr, že vozidlo v době překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci řídil právě stěžovatel, opřely výhradně o vysvětlení, jež stěžovatel podal podle § 125h zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel pak zůstal ve správním řízení pasivní, šlo o jediný důkaz o tom, že stěžovatel vozidlo v době spáchání přestupku řídil, jež se žalovanému (respektive městskému úřadu) podařilo získat. Zároveň však šlo o důkaz nepřipustný. Nejvyšší správní soud proto nemůže učinit jiný závěr, než že žalovaný nezjistil skutkový stav v rozsahu dostatečném pro uznání stěžovatele vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu (viz shodně výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 406/2018 - 34) a že krajský soud pochybil, pokud pro tuto vadu jeho rozhodnutí nezrušil. Námitku procesní nepoužitelnosti svého „přiznání“ vznesl stěžovatel již v žalobě (byť neodkázal výslovně na § 137 odst. 4 správního řádu), krajský soud však namísto toho, aby ji adekvátně uchopil a vypořádal, zahrnul účastníky (a konečně i Nejvyšší správní soud) obsáhlými úvahami na téma zneužití práva a procesní obstrukce. Jakkoli lze mít do určité míry pochopení pro rozpoložení soudce krajského soudu při rozhodování frekventovaných a typově obdobných věcí, v nichž jako zástupci vystupují stále tytéž osoby, nelze ztrácet ze zřetele, že je třeba žalobu projednat a na žalobní body v nezbytném rozsahu reagovat, již proto, že jen tak lze rozsudek podrobit efektivnímu kasačnímu přezkumu. Jestliže zákon jednoznačně stanoví, že záznam o podání vysvětlení jako důkazní prostředek použít nelze, nemůže krajský soud dospět k závěru, že ho použít lze, i kdyby byl krajský soud skálopevně přesvědčen, že žalobce jednal v přestupkovém řízení obstrukčně a zneužil svá procesní práva. Za dané situace tak šlo o úvahy zcela zbytečné.

[18] Nelze zapomínat, že řízení o přestupku je řízením o trestním obvinění ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2006 č. j. 4 As 2/2005 - 62, č. 847/2006 Sb. NSS, či ze dne 22. ledna 2009 č. j. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Obviněný z přestupku má právo zvolit si procesní strategii (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. prosince 2017 č. j. 4 As 199/2017 - 30 či ze dne 4. listopadu 2009 č. j. 2 As 17/2009 - 60) a může v řízení zůstat zcela pasivní. Nelze-li bez součinnosti obviněného shromáždit dostatek důkazů o tom, že dopravní přestupek skutečně spáchal obviněný (v tomto případě stěžovatel), není možné vydat rozhodnutí o přestupku, kterým se obviněný uznává vinným, nýbrž je třeba řízení zastavit [§ 86 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich], a pokud nedošlo k zániku odpovědnosti provozovatele vozidla v důsledku uplynutí promlčecí doby podle § 29 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (jako

zřejmě v tomto případě), zahájit řízení o přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu.

[19] Ačkoli zákon vychází z předpokladu, že je namístě primárně postihovat řidiče vozidla na základě subjektivní odpovědnosti, nyní projednávaný případ ukazuje, že v právní úpravě je mezera, která může vést (vzhledem k tomu, že zahájení přestupkového řízení s řidičem vozidla *de lege lata* nepřerušuje běh promlčecí doby pro přestupek provozovatele vozidla, v kombinaci s krátkou jednorocní dobou pro promlčení odpovědnosti za přestupek) k tomu, že za objektivně zjištěné porušení pravidel silničního provozu nakonec nebude potrestán nikdo (řidič ani provozovatel), což nelze považovat za žádoucí situaci (srov. odstavce 79 a 80 nálezu Ústavního soudu ze dne 16. května 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16, vyhlášeného pod č. 116/2018 Sb.). Správní orgány si tak budou muset být v každém konkrétním případě vědomy toho, že účelem „přiznání“ provozovatele, že v době spáchání přestupku řídil své vozidlo (přesněji účelem podání vysvětlení, v němž provozovatel označí za řidiče sám sebe), může být pouze zahájení řízení o přestupku řidiče, v němž pak obviněný zůstane zcela pasivní (nebo naopak aktivní v nejrůznějších obstrukcích), čímž znemožní zjištění osoby pachatele přestupku v procesně použitelné podobě, a v konečném důsledku způsobí marné uplynutí lhůty pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla (obdobné snahy ze strany osob spolupracujících se zástupcem stěžovatele i s jeho zmocněncem ze správního řízení jsou již v judikatuře Nejvyššího správního soudu popsány – viz například rozsudky ze dne 22. října 2015 č. j. 8 As 110/2015 - 46 ze dne 29. března 2017 č. j. 6 As 24/2017 - 31 týkající se uvádění totožnosti nekontaktních řidičů). Pokud se provozovatel vozidla, fyzická osoba, sám označí za řidiče, tedy pachatele jinak objektivně zjištěného přestupku, vyvolává to samo o sobě podezření o účelovosti takového jednání, neboť uvedený postup jinak nedává valný smysl – v přestupkovém řízení totiž může být uložena pokuta vyšší, nadto podle typu přestupku může mít odsuzující rozhodnutí důsledek v podobě záznamu bodů do registru řidičů. V situacích, kdy provozovatel vozidla sám sebe označí za řidiče a v zahájeném řízení o přestupku řidiče zůstane zcela pasivní, tedy správní orgány budou muset pečlivě vážit, zda nejde o procesní obstrukci, zda má smysl pokračovat v řízení o přestupku řidiče, nebo je namístě je zastavit a zahájit řízení o přestupku provozovatele vozidla předtím, než uplyne promlčecí doba. Případná úvaha správního orgánu o neúčelnosti vedení řízení o přestupku řidiče se pak bude muset odrazit v odůvodnění rozhodnutí o přestupku provozovatele vozidla, aby bylo možné přezkoumat, zda byly učiněny všechny rozumné kroky ke zjištění řidiče vozidla.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že žalovaný opřel svůj závěr o tom, že stěžovatel jako řidič vozidla překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci, výhradně o nepřípustný důkaz. Skutkový stav zjištěný ve správním řízení tedy nemůže obstát a krajský soud měl z tohoto důvodu rozhodnutí žalovaného zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, neboť krajský soud by s ohledem na výše vyslovené závěry neměl jinou možnost, než tak sám učinit.

pokračování

[21] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[22] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zvažuje s ohledem na okolnosti případu postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení samostatným usnesením poté, co účastníkům řízení umožní se k této možnosti vyjádřit.

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

V Brně dne 7. srpna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu