



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **D. L.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2019, č. j. KUZL-73779/2018, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 2. 2021, č. j. 41 A 40/2019-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 14. 6. 2018 na ulici Močidla v Uherském Brodě ve směru jízdy na Luhačovice překročil nejvyšší povolenou rychlost nejméně o 20 km/h. Měření uskutečnila hlídka obecní policie laserovým rychloměrem. Po změření se vydala za vozidlem žalobce, které až do zastavení neztratila z dohledu. Po zastavení hlídka ztotožnila žalobce, který odmítl vyřešení věci příkazem na místě, a proto předala věc k prošetření Městskému úřadu Uherský Brod (dále jen „městský úřad“). V řízení před městským úřadem se žalobce nechal zastoupit společností FLEET Control s. r. o. (dále jen

„zmocněnkyně“). Zmocněnkyně ani žalobce se nedostavili k ústnímu jednání, během něž městský úřad vyslechl strážníka obecní policie I. D.. Podle jeho výpovědi to byl právě on, kdo zastavil vozidlo řidiče. K dotazu, z jakého důvodu je fotografie z měřicího zařízení rozmazaná, strážník uvedl, že „to tak prostě je“ a že rychloměr je nastaven na určitou vzdálenost, avšak rozmazání mohlo být způsobeno také stářím přístroje. Současně vyloučil omyl při zastavení řidiče vozidla. Druhý strážník, B. Ch., který prováděl vlastní měření, se k jednání nedostavil, a proto jej městský úřad nevyslechl.

[2] Na základě výpovědi svědka a snímku z rychloměru měl městský úřad za prokázané, že přestupek spáchal žalobce. Dne 11. 9. 2018 městský úřad rozhodnutím č. j. OS-D/2011/18/Po shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích („zákon o silničním provozu“), neboť překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci o 20 km/h. Za toto jednání uložil městský úřad žalobci pokutu ve výši 2.500 Kč.

[3] Zmocněnkyně žalobce se proti rozhodnutí městského úřadu odvolala. Namítala, že měření proběhlo v rozporu se zákonem, neboť nebylo zřejmé, že obecní policie měřila na místě určeném Policií ČR podle § 79a zákona o silničním provozu. Současně hlídka měřila v rozporu s návodem k obsluze. Zmocněnkyně také navrhla důkaz vyjádřeními Českého metrologického institutu. Z těchto důvodů měla za to, že došlo k tzv. *slip effectu*. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí městského úřadu. K námitce nedodržení § 79a zákona o silničním provozu uvedl, že schválení Policií ČR probíhá „tichým souhlasem“. Velitel obecní policie požádá o schválení úseků, a pokud policie neuplatní věcné námitky, má se za to, že souhlasí. Žádost o schválení úseků přiložil žalovaný do spisu a současně ji vtělil do napadeného rozhodnutí. Návrhu zmocněnkyně na doplnění dokazování žalovaný nevyhověl. Podle záznamu z měření strážníci měřili v souladu s návodem k obsluze, a proto nemohlo dojít ani ke *slip effectu*. Vyjádření předložená zmocněnkyní neměla podle žalovaného jakoukoliv souvislost s nynější věcí. Taková vyjádření předkládá zmocněnkyně v řadě správních řízení a jedná se tak pouze o obstrukci. S ohledem na závěr o obstrukcích a způsob vyjadřování se o žalobci vznesla zmocněnkyně námitku podjatosti oprávněné úřední osoby. Tu však žalovaný ani Ministerstvo dopravy neshledali důvodnou.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Své námitky zaměřil na podjatost úřední osoby, dále na soulad měření s § 79a zákona o silničním provozu a konečně na soulad měření s návodem k obsluze. Žalobce spatřoval podjatost v „jazyku, který oprávněná úřední osoba zvolila při vypořádání žalobcových námitek“. Krajský soud souhlasil s tím, že nebyl vhodný. Současně však ze slovníku, který oprávněná úřední osoba zvolila, neplyne její zájem na určitém výsledku řízení.

[5] Pokud jde o vypořádání námitek (ne)schválení úseků k měření Policií ČR podle § 79a zákona o silničním provozu, krajský soud považoval rozhodnutí žalovaného v této části za nepřezkoumatelné. Žalovaný důkaz žádostí o schválení míst k měření provedl mimo ústní jednání a jeho postup byl v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobce nedostal možnost se k ní vyjádřit. Žalovaný sice tvrdil, že tato listina nemůže zasáhnout do subjektivních práv žalobce, čemuž však krajský soud nepřítakal. Jestliže by měření nebylo v souladu s § 79a zákona o silničním provozu, bylo by nezákonné. Žalobce měl tedy dostat příležitost se k žádosti o určení míst k měření vyjádřit, a pokud se tak

nestalo, zatížil žalovaný své rozhodnutí vadou. Žalovaný krajskému soudu také předložil dohodu mezi městem Uherský Brod a Policií ČR týkající se určování míst k měření. Krajský soud ji však jako důkaz neprovedl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný nemůže takto doplnit své rozhodnutí až v řízení o žalobě. Tuto žalobcovu námitku tedy krajský soud shledal důvodnou.

[6] Konečně k námitce nesouladu měření s návodem k obsluze rychloměru krajský soud uvedl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 7 As 27/2016-31, že pokud nebyl návod k obsluze vůbec proveden, nemohly správní orgány konstatovat, že byl dodržen. Jestliže žalovaný založil své rozhodnutí na rozsudku kasačního soudu ze dne 15. 11. 2017, č. j. 2 As 191/2017-58, dovodil z něj nesprávné závěry. Podle krajského soudu z tohoto rozsudku neplyne, že návod k obsluze nemusí být součástí správního spisu. Současně z něj neplyne ani to, že správní orgány se námitkou souladu měření s návodem k obsluze nemusí zabývat, jestliže měřicí zařízení nevykázalo při měření chybu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí také odkázal na judikaturu krajského soudu, z níž naopak plyne, že návod k obsluze musí být součástí spisu. Krajský soud také poukázal na judikaturu kasačního soudu, která správním orgánům v některých situacích „promíjí“ neprovedení návodu k obsluze. To je však možné pouze v případě, že správní orgány opřou své rozhodnutí o „řetězec“ důkazů. Mezi těmito důkazy je jasná fotografie, údaje o provedeném měření, ověřovací list a provedený výslech všech zasahujících policistů. Městský úřad však nevyslechl policistu, který prováděl měření. Z tohoto důvodu je neprovedení návodu k obsluze vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Také v této části shledal krajský soud rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel trvá na tom, že návod k obsluze do spisu zakládat nemusel a nebylo také třeba vyslechnout oba zasahující strážníky. Námitky souladu měření s návodem k obsluze stěžovatel mohl vypořádat pouze odkazem na snímek z měření, na kterém je vidět záměrný kříž na „masce“ vozidla. To ostatně plyne z i rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2013, č. j. 3 As 82/2012-27, a ze dne 19. 6. 2015, č. j. 2 As 202/2014-50. Návod k obsluze nemusel být proveden jako důkaz, neboť pokud by se bod měření posunul, měřicí zařízení by vykazalo chybu. To ostatně potvrdil i kasační soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2017, č. j. 2 As 191/2017-56, a v dalších rozsudcích. Konečně, tento závěr potvrdil s odkazem na vyjádření poskytovatele služeb v oboru bezpečnosti silničního provozu také Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci. Také rozpětí vzdálenosti vozidla a měřicího zařízení hlídka dodržela, což stěžovatel podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 191/2017-56. Námitku týkající se *slip effectu* stěžovatel také považuje za řádně vypořádanou, neboť i Nejvyšší správní soud dovozuje, že jde o opakující se námitku. Pokud jde o výslech svědků, stěžovatel má za to, že nebylo třeba vyslechnout strážníka, který prováděl měření. Městský úřad jej ostatně předvolal, avšak svědek se nedostavil. Z dalšího postupu správních orgánů je zřejmé, že výslech svědka nebyl potřeba. Stěžovatel také odkázal na bod 26 svého rozhodnutí. V něm uvedl, že nebylo zřejmé, co by měl výslech přinést, když žalobce nijak nezpochybnil

znalosti zasahujících strážníků. Žalobce uplatňoval námitky typizovaného charakteru a ve věci nevystaly pochybnosti. Proto důkazy v podobě výsledku jednoho strážníka, oznámení o přestupku, záznamu o přestupku s fotografií a údaji o provedeném měření a ověřovacího listu rychloměru postačí k závěru o správnosti měření. O vzniku *slip effectu* tedy nemohla být řeč, a proto nebylo nutné vyslechnout také dalšího strážníka. Stěžovatel také trvá na tom, že odkaz na vyjádření Českého metrologického institutu je tzv. „provařenou obstrukcí“. Proto nemělo smysl se takovou námitkou zabývat.

[8] Stěžovatel současně nesouhlasí s hodnocením souladu měření s § 79a zákona o silničním provozu. Stěžovatel souhlasí, že proti doložené žádosti by žalobce hypoteticky mohl vznést námitky, avšak z obsahu žaloby nic takového neplyne. Omezil se pouze na konstatování, že „tvrzení ohledně tichého souhlasu je nepřezkoumatelné.“ Důkazní břemeno ohledně možné nezákonnosti bylo však na žalobci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 9/2013-35). Navzdory tomu žalovaný předložil krajskému soudu dohodu uzavřenou mezi městem Uherský Brod a Policií ČR o vymezení úseků měření. Tato dohoda potvrzuje závěry žalovaného. Postup, kdy Policie ČR vyjádří souhlas s obsahem listiny předložené obecní policií, je zákonný (viz rozsudek kasačního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 As 57/2018-37). Není tedy třeba jednostranného autoritativního vymezení úseků Policií ČR. Dohodu předloženou stěžovatelem měl krajský soud provést jako důkaz. Podle stěžovatele nešlo o nahrazování správního rozhodnutí činností před soudem, ale o pouhé založení listiny o třech stranách do soudního spisu. Stěžovateli je navíc z úřední činnosti známa praxe krajského soudu, který takové důkazy provádí (např. řízení sp. zn. 31 A 169/2016 či 62 A 229/2016). Žalobce v žalobě současně nevznést námitky, které by mohl vznést, kdyby měl možnost se s novými podklady seznámit dříve. Závěrem stěžovatel uvedl, že námitka nemožnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je samoúčelná. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Pokud by tak neučinil a stěžovatel musel ve věci znovu rozhodnout, nerozhodl by jinak. Podle jeho názoru by se jednalo „o zbytečný legalistický rituál bez přidané hodnoty pro právní sféru žalobce“.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[11] Kasační soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. S ohledem na to, že námitka je velmi obecná a stručná, vypořádal ji i Nejvyšší správní soud stručně. Podle ustálené judikatury soudy nemohou za stěžovatele námitky domýšlet, neboť by tím vykročily z mantinelů soudního přezkumu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a

právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Napadený rozsudek krajského soudu však žádnou z těchto vad netrpí. Krajský soud vypořádal všechny žalobcovy námitky přehledně. Své odůvodnění podpořil odkazy na judikaturu a odbornou literaturu. Také vzal v potaz vyjádření stěžovatele a vysvětlil, z jakých důvodů jeho tvrzení a odkazy na judikaturu nejsou na nynější věc přílehlavé. Rozsudek krajského soudu je tedy srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a proto přezkoumatelný.

[12] Stěžovatel především namítá, že návod k obsluze nemusel být proveden jako důkaz, neboť je zřejmé, že pokud by se měřící bod posunul během měření, přístroj by vykázal chybu měření. To stěžovatel podepřel zejména odkazem na rozsudek kasačního soudu č. j. 3 As 82/2012-27. Nejvyšší správní soud však v této věci uvedl, že „[v] *projednávané věci byla pro zjištění skutkového stavu, resp. pro posouzení správnosti naměřené rychlosti, zásadní odborná vyjádření společnosti ATS-TELCOM PRAHA a. s. [...] Z doplnění vyjádření ze dne 14. 2. 2011 [...] vyplývá, že pokud by došlo k chybě při měření rychlosti, nemělo by to za následek nepřesný výsledek měření, ale ke změření rychlosti by vůbec nedošlo a na displeji přístroje by se objevila zpráva o chybě měření*“ (zvýraznění doplněno nyní kasačním soudem). V tomto ohledu se tak stěžovatelem odkazovaná věc odlišuje od nyní projednávané věci. Pokud by správní orgány namísto návodu k obsluze provedly důkaz odborným vyjádřením, jistě by námitka stěžovatele obstála. Tak tomu však nebylo. Krajskému soudu je tedy třeba dát zapravdu, že žalovaný svůj závěr o správnosti měření ničím nepodložil. Z tohoto důvodu také nelze souhlasit s požadavkem stěžovatele, aby žalobce vznesl důvodné pochybnosti o nesouladu měření s návodem k obsluze. Naopak, správní orgány měly uvést, z čeho vychází jejich tvrzení o bezchybném měření. Žalovaný pouze konstatoval, že výstup z měřícího zařízení nevykázal chybu. Své tvrzení však mohl podložit právě provedením návodu k obsluze či odkazem na rozhodnutí se srovnatelným skutkovým základem.

[13] Nejvyšší správní soud nemůže přitakat ani námitce stěžovatele týkající neprovedení výsledku druhého ze zasahujících strážníků. Krajský soud odkazem na judikaturu kasačního soudu konstatoval, že návod k obsluze nemusí být proveden jako důkaz, pokud existuje „řetězec“ dalších důkazů. Mimo jiné výsledk všech zasahujících strážníků. Tvrzení stěžovatele v bodě 26 napadeného rozhodnutí, že smyslem výsledku není „zkoušet“ strážníky ze znalosti návodu k obsluze, ledaže by žalobce tuto znalost zpochybnil, neobstojí. Stejně tak neobstojí ani tvrzení, že strážníka městský úřad již nepředvolal, pokud se k prvně nařízenému jednání nedostavil. Právě až výsledek obou policistů může zavdat příčinu ke zpochybnění jejich znalostí návodu k obsluze s postupu v souladu s ním. Podezřelý ze spáchání přestupku zpravidla nebude mít povědomí o znalostech toho kterého policisty. Právě kombinace provedení manuálu a výsledku všech zasahujících strážníků (tím spíše toho, který prováděl vlastní měření) může takové pochybnosti spolehlivě vyvrátit.

[14] Pokud jde o námitku nepotřebnosti provést vyjádření Českého metrologického institutu, lze opět souhlasit s krajským soudem. Stěžovatel nevysvětlil, z čeho dovodil, že

tato vyjádření nemají s nyní projednávanou věcí souvislost. Skutečnost, že zmocněnkyně žalobce takové námitky uplatňuje ve více řízeních, stěžovatele nezavazuje povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit. Obecně platí, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 -43 a ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Stěžovatel však nepřednesl ani stručnou úvahu, kterou by žalobcovy námitky rozptýlil. Požadavek krajského soudu na řádné odůvodnění tak není nepřiměřený.

[15] Kasační soud nemůže souhlasit ani s námitkou týkající se postupu krajského soudu ve vztahu k provedení dohody mezi městem Uherský Brod a Policií ČR. Především Nejvyšší správní soud nesouhlasí, že důkazní břemeno ohledně nesouladu § 79a zákona o silničním provozu bylo na žalobci. Stěžovatel se opakovaně snaží vyvolat dojem, že jakékoliv tvrzení o nezákonnosti musí prokazovat žalobce. Nemusí. Ze stěžovatelem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 9/2013-35 plyne, že „[p]rimárně je důkazní břemeno na správním orgánu (řízení o přestupku vychází ze zásady oficiality), pokud je však tvrzením obviněného z přestupku některý z důkazů zpochybněn, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu a je pouze na něm, aby svá tvrzení prokázal (srov. § 52 správního řádu).“ Jestliže správní orgány určité důkazy neprovedly, resp. je nezaložily do spisu, nemohl je žalobce zpochybnit. Stěžovatel také uvedl, že krajský soud měl provést dohodu o vymezení míst k měření podle § 79a zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem, že takový postup by dal stěžovateli možnost *ex post* doplnit své odůvodnění. Rozhodnutí stěžovatele tak skutečně v této části bylo nepřezkoumatelné. K tvrzení stěžovatele, že krajský soud opakovaně takový postup připouští, lze uvést, že z rozsudku ze dne 18. 9. 2019, č. j. 31 A 169/2016-95, není zřejmé, zda dohodu mezi městem a Policií ČR předložil soudu právě žalovaný. Závěr, že krajský soud připouští, aby správní orgán dodatečně podpořil své rozhodnutí novými důkazy, tedy z tohoto rozsudku jednoznačně neplyne. Z rozsudku ze dne 11. 10. 2018, č. j. 62 A 229/2016-62, pak nelze shledat, že soud provedl tentýž důkaz jako je dohoda mezi Uherským Brodem a Policií ČR.

[16] Konečně, stěžovatel také nepřiléhavě odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 57/2018-37. Je pravdou, že kasační soud v tomto rozsudku skutečně konstatoval, že § 79a zákona o silničním provozu nevyžaduje, aby místa k měření Policie ČR určila jednostranným prohlášením. O to se však v nynější věci spor nevedl. Naopak spor byl o to, že tvrzení o souladu měření s § 79a zákona o silničním provozu nebylo ničím podložené. Tato námitka tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl,

a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, pak žádné náklady v řízení před Nejvyšším správním soudem nevznikly. Proto mu náhradu nákladů Nejvyšší správní soud nepřiznal.

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

V Brně dne 8. října 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu