



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **M. K.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2019, čj. PK-DSH/2265/19, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2020, čj. 17 A 85/2019-35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2020, čj. 17 A 85/2019-35, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2019, čj. PK-DSH/2265/19, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **20 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Plzně (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 1. 2019, čj. MMP/007136/19, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. 6. 2018 (dále jen „zákon o silničním provozu“). Měl se ho dopustit tím, že dne 6. 4. 2018 v 16:59:02 hod. v Plzni, v ulici Plaská, v úseku mezi křižovatkami

s ulicemi Studentská a Pode Dvory, ve směru jízdy z centra města, jako řidič motorového vozidla tov. zn. Volkswagen Kombi, r. z. X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci, a to o 13 km/h. Tímto jednáním stěžovatel porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Následně podal stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Plzni žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[3] Stěžovatel v žalobě mj. namítl, že se přestupku nedopustil a ani dopustit nemohl, protože vozidlo neřídil. K přestupku se přiznal omylem. Jeho přiznání není dostatečný důkaz o vině. Bylo totiž zasláno ještě před zahájením řízení. Nelze jej proto použít. Navíc nebyl poučen o významu přiznání.

[4] Krajský soud k této námitce uvedl, že správní orgány provedly dokazování v nezbytném rozsahu a kvalitě. Ve správním spise je založeno vyjádření provozovatele vozidla, dle kterého měl vozidlo zapůjčené stěžovatel. Dále je v něm založeno vlastnoručně podepsané vyjádření stěžovatele, ve kterém se doznává, že vozidlo řídil. Stěžovatel jej učinil dobrovolně, svobodně a z vlastní vůle, aniž by byl v předchozím řízení v postavení podezřelého z přestupku nebo na něj byl činěn jakýkoliv tlak ze strany správního orgánu. Opakované vyjádření provozovatele vozidla a přiznání stěžovatele dostatečně vypovídají o řidiči vozidla. Stěžovatel mohl ve správním řízení vzít své přiznání zpět, vysvětlit, proč jeho přiznání není pravdivé, a mohl i určit osobu, jež se mohla přestupku dopustit. Nic takového neučinil, v řízení zůstal pasivní a možného řidiče neoznačil ani v žalobě. Tvrzení o mylném přiznání se krajskému soudu jeví jako účelové. Stěžovatelem citovaná judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího soudu není na věc přílehlavá. V řízení o přestupku lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Pro provedení důkazu listinou s doznáním stěžovatele není zákonem stanoveno žádné omezení. Listinné doznání je proto způsobilým podkladem pro rozhodnutí. Na poučení o zákazu vynuceného doznání stěžovatel nemá právo. Doznání zaslal z vlastní píle bez předchozího kontaktu se správním orgánem a k ústnímu jednání se nedostavil. Nebylo tedy ani kdy a jak ho poučit.

[5] Nejvyšší správní soud nerekapituloval vypořádání námítky týkající se podjatosti správního orgánu I. stupně krajským soudem, neboť proti němu stěžovatel v kasační stížnosti nebrojí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel namítá, že provozovatel vozidla se k věci vyjádřil v návaznosti na výzvu k úhradě určené částky. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu. Záznam o podání vysvětlení však nelze použít jako důkazní prostředek podle § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Stěžovatel se k věci vyjádřil v návaznosti na výzvu k podání vysvětlení, kterou mu předal provozovatel vozidla. Jeho vyjádření má rovněž charakter podání vysvětlení. Žádné vyjádření účastníka před zahájením řízení není přípustným důkazem. Tím spíše není důkazem doznání učiněné

pokračování

bez poučení o jeho procesních následcích. Správní orgány proto nedostatečně zjistily skutkový stav. Nedisponovaly totiž jediným důkazem, který by bylo možné provést. Za tohoto stavu proto měly řízení o přestupku řidiče zastavit. Tato otázka již byla řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel poukázal na rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2019, čj. 1 As 406/2018-34. Krajský soud se od této judikatury bez uvedení důvodu odklonil. Trestněprávní úprava dopadá na řízení o přestupku přinejmenším v rozsahu, že nelze závěr o totožnosti pachatele založit pouze na doznání určité osoby učiněném před zahájením přestupkového řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek sp. zn. 1 As 406/2018 nelze použít na nyní projednávanou věc. Rozhodnutí o přestupku stěžovatele nebylo vydáno pouze na základě jeho doznání. Na vyjádření stěžovatele logicky navazovalo vyjádření provozovatele vozidla o tom, že měl stěžovatel vozidlo zapůjčené. Měl jej tedy v dispozici a mohl ho řídit. Stěžovatel ve správním řízení své vyjádření nezpochybnil, ač tak učinit mohl. Jeho následné tvrzení v žalobě je proto účelové. Vyjádření řidiče, v němž se doznal ke spáchání přestupku, nelze považovat za podání vysvětlení, nýbrž jde o listinný důkaz. Ten byl při ústním jednání řádně proveden. Skutečnost, že tento listinný důkaz byl získán před zahájením řízení o přestupku, nemůže na jeho důležitosti nic změnit. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[9] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda správní orgány rozhodly na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, tj. zda byla řádně prokázána totožnost pachatele přestupku. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že doznání učiněné před zahájením správního řízení nepředstavuje přípustný důkaz a že jako důkazní prostředek nelze použít vysvětlení provozovatele vozidla podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu.

[10] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti rozhodné pro posouzení nyní projednávané věci. Správní orgán I. stupně poté, co došlo k oznámení přestupku městskou policií, zaslal dne 16. 4. 2018 Ing. V. K., jako provozovateli vozidla, výzvu k uhrazení částky 500 Kč podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Současně jej vyzval k tomu, aby v případě neuhrazení této částky sdělil údaje o totožnosti řidiče vozidla. Provozovatel vozidla výše uvedenou částku zaplatil opožděně. Následně jej správní orgán I. stupně předvolal k podání vysvětlení. Provozovatel vozidla přípisem ze dne 27. 6. 2018 reagoval na výzvu ze dne 16. 4. 2018 a sdělil, že vozidlo měl zapůjčené stěžovatel. Téhož dne zaslal stěžovatel správnímu orgánu I. stupně přípis, ve kterém sdělil, že vozidlo řídil osobně. Na předvolání k podání vysvětlení provozovatel vozidla reagoval přípisem ze dne 17. 7. 2018, ve kterém opětovně uvedl, že vozidlo měl zapůjčené stěžovatel. Správní orgán I. stupně posléze vydal dne 20. 7. 2018 příkaz, kterým uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku a uložil mu pokutu. Stěžovatel proti příkazu podal odpor a vznesl námitku podjatosti všech zaměstnanců správního orgánu I. stupně, a to prostřednictvím obecného zmocněnce Ing. M. J. Námitku podjatosti vyřídil správní orgán I. stupně neformálně přípisem ze dne 24. 10. 2018 s ohledem na její obstrukční charakter. Následně

zaslal stěžovateli oznámení o pokračování řízení o přestupku spolu s nařízením ústního jednání a předvolání k němu. Proti vyřízení námítky podjatosti vznesl stěžovatel odvolání, které správní orgán I. stupně vyřídil vyrozuměním ze dne 7. 11. 2018. Poté procesní aktivita stěžovatele (resp. jeho obecného zmocněnce) ustala. Ústní jednání se konalo dne 14. 11. 2018 v nepřítomnosti stěžovatele a jeho zmocněnce. K důkazu byla provedena vyjádření provozovatele vozidla a stěžovatele. Stěžovatel se nevyjádřil k podkladům před vydáním rozhodnutí. Následně správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí, ve kterém vzal totožnost řidiče za prokázanou s ohledem na vyjádření stěžovatele a provozovatele vozidla. Proti rozhodnutí podal stěžovatel blanketní odvolání, které přes výzvu nedoplnil. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání mj. uvedl, že s ohledem na vyjádření stěžovatele a provozovatele vozidla nemá důvod pochybovat o totožnosti řidiče.

[11] Z uvedené rekapitulace vyplývá, že správní orgány vzaly totožnost řidiče vozidla za prokázanou s ohledem na vyjádření provozovatele vozidla ze dne 27. 6. 2018 a 17. 7. 2018 a s ohledem na vyjádření stěžovatele ze dne 27. 6. 2018. Tato vyjádření byla učiněna před tím, než bylo zahájeno správní řízení o přestupku se stěžovatelem. To bylo totiž zahájeno až vydáním příkazu dne 20. 7. 2018 podle § 150 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Ve správním řízení byl stěžovatel kromě podání opravných prostředků a vznesení námítky podjatosti zcela pasivní.

[12] Nejvyšší správní soud shledal úvahy krajského soudu a žalovaného z níže uvedených důvodů za chybné. Naopak přisvědčil argumentaci stěžovatele.

[13] Podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu platí, že *neuhradí-li provozovatel vozidla určenou částku, může obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který jej vyzval k uhrazení určené částky, písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku ve lhůtě podle odstavce 3. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.*

[14] Podle § 137 odst. 4 správního řádu platí, že *záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.*

[15] Sdělení totožnosti řidiče vozidla jeho provozovatelem podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu se považuje za podání vysvětlení. Zašle-li proto provozovatel takové sdělení, má s ním správní orgán nakládat jako se záznamem o podaném vysvětlení. Záznam o podání vysvětlení však nelze použít jako důkazní prostředek podle § 137 odst. 4 správního řádu. Podání vysvětlení provozovatelem vozidla před zahájením řízení proto slouží správnímu orgánu pouze k získání informací za účelem ujasnění si otázky, zda vůbec a případně vůči komu má zahájit přestupkové řízení. Označí-li provozovatel vozidla jako řidiče v době spáchání přestupku jinou osobu, je na správním orgánu, aby před zahájením řízení o přestupku tuto osobu kontaktoval a vyzval ji k podání vysvětlení. Pokud by tato osoba nebyla kontaktní, případně by podání vysvětlení odmítla, správní orgán by řízení proti takové osobě odložil a zahájil řízení o přestupku provozovatele vozidla (viz bod 16 až 19 rozsudku sp. zn. 1 As 406/2018, na který případně poukázal stěžovatel).

pokračování

[16] Vyjádření provozovatele vozidla tak s ohledem na § 137 odst. 4 správního řádu nebylo možné použít jako důkazní prostředek k prokázání, že pachatelem přestupku byl stěžovatel. Mohla toliko sloužit k tomu, aby správní orgán I. stupně před zahájením řízení o přestupku stěžovatele kontaktoval a vyzval jej k podání vysvětlení.

[17] Nyní projednávaná věc je však specifická tím, že správní orgán I. stupně zároveň s vyjádřením provozovatele vozidla o tom, že vozidlo řídil stěžovatel, obdržel doznání stěžovatele. Nemusel proto stěžovatele vyzývat podle § 137 odst. 1 správního řádu k podání vysvětlení, neboť již stanovisko stěžovatele k přestupku obdržel. To nicméně neznamená, že by vyjádření stěžovatele ze dne 27. 6. 2018 nemělo charakter podání vysvětlení ve smyslu § 137 správního řádu, byť o něm nebyl pořízen záznam (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2021, čj. 4 As 252/2020-19, bod 31). Jak totiž z vyjádření stěžovatele vyplývá, bylo jím reagováno na výzvu ze dne 16. 4. 2018, kterou správní orgán I. stupně zaslal provozovateli vozidla podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu (viz bod [10] tohoto rozsudku). Stěžovatel tak zjevně zamýšlel podat správnímu orgánu I. stupně vysvětlení ohledně totožnosti řidiče vozidla. Pro vyjádření stěžovatele proto platí výše uvedené závěry stran vyjádření provozovatele vozidla.

[18] Nadto doznání stěžovatele bylo učiněno před zahájením řízení o přestupku. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že v přestupkovém řízení nelze zjištění o totožnosti pachatele založit pouze na doznání určité osoby učiněném před zahájením řízení. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 20 rozsudku sp. zn. 1 As 406/2018, „[b]yť je přestupkové řízení podstatně méně formalizovaným procesem než řízení trestní a zcela jistě v něm nelze uplatnit všechna pravidla vyplývající z trestního řádu, pro posouzení uvedené otázky lze připustit podpůrnou argumentaci § 2 odst. 5 trestního řádu, jak to učinil stěžovatel. Ani v přestupkovém řízení tak nelze zjištění o totožnosti pachatele přestupku založit pouze na doznání určité osoby učiněném před zahájením přestupkového řízení. S krajským soudem tak nelze souhlasit ani v tom, že by na posuzovanou věc nebyla přiměřeně použitelná judikatura ústavního soudu, týkající se doznání obviněného v trestněprávních věcech.“ (dále viz citovaný rozsudek sp. zn. 4 As 252/2020, bod 32, nebo rozsudky NSS ze dne 7. 8. 2019, čj. 6 As 115/2019-28, ze dne 6. 10. 2020, čj. 10 As 259/2020-27, nebo ze dne 29. 7. 2021, čj. 9 As 107/2021-51). Krajský soud tak nesprávně posoudil právní otázku použitelnosti doznání stěžovatele k prokázání totožnosti řidiče, které bylo získáno před zahájením řízení o přestupku. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti.

[19] Správní orgán I. stupně z vyjádření provozovatele vozidla a z doznání stěžovatele logicky dovodil, že to byl stěžovatel, kdo v době spáchání přestupku řídil vozidlo. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem neuvěřil žalobní argumentaci stěžovatele, že se k přestupku přiznal omylem, neboť si zpětně uvědomil, že v době jeho spáchání byl na oslavě narozenin přítele v Šumperku. Uvedené tvrzení stěžovatele totiž vyznívá zcela účelově. Správní orgán I. stupně si tak opatřil dostatečné podklady pro zahájení přestupkového řízení vůči stěžovateli jako řidiči vozidla. Vyjádření provozovatele vozidla a doznání stěžovatele však s ohledem na výše uvedené nebylo možné použít jako důkazní prostředek k prokázání, že stěžovatel vozidlo skutečně řídil.

[20] Na základě oznámení městské policie o přestupku a k němu přiložených fotografií z automatizovaného technického prostředku bylo možné spolehlivě zjistit pouze

překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci, jakož i místo a dobu tohoto protiprávního jednání, nikoliv však osobu jeho pachatele. Za této situace, kdy stěžovatel byl po zahájení přestupkové řízení prakticky nečinný a nepodařilo se ho vyslechnout při ústním jednání, měl proto správní orgán I. stupně řízení o přestupku vůči stěžovateli zastavit [§ 86 odst. 1 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky] a zahájit s provozovatelem vozidla řízení o přestupku podle § 125f zákona o silničním provozu. Neexistuje totiž žádný použitelný důkaz o tom, že stěžovatel spáchal přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu.

[21] Nejvyšší správní soud tak shledal kasační námitku směřující proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci za důvodnou. V řízení o přestupku nebylo prokázáno, že by se přestupku dopustil stěžovatel. Krajský soud proto měl správně rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož by krajský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu mohl žalobě pouze vyhovět a vrátit věc žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[23] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo zrušení rozhodnutí žalovaného, stěžovatel proto měl ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit stěžovateli náklady řízení před soudem.

[24] Náklady řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Zástupci stěžovatele tak náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkem představovaly 11 228 Kč.

[25] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti včetně jejího doplnění ze dne 16. 9. 2020 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu],

pokračování

a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 3 400 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšší správním soudem tedy celkem představovaly 9 114 Kč.

[26] Celkem tedy má stěžovatel právo na náhradu nákladů ve výši 20 342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen stěžovateli zaplatit k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 11. srpna 2022

Petr Mikeš
předseda senátu