



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. JUDr. J. S.**, zast. JUDr. Josefem Skácelem, advokátem se sídlem Londýnská 674/55, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2019, č. j. 172290/2018/KUSK/LPŽPŘ/ZAV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2021, č. j. 44 A 89/2019-32,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 9. 2019, č. j. 172290/2018/KUSK/LPŽPŘ/ZAV, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany (dále jen „městský úřad“) ze dne 3. 12. 2018, č. j. 199938/2018/MURI/OPE/1124 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč dle § 125c odst. 5 písm. g) téhož zákona a paušální náhrada nákladů řízení ve výši 1000 Kč dle

§ 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestupku se žalobce měl dopustit tím, že dne 15. 8. 2018 v 16:06 hodin v obci Modletice na silnici č. II/101, ve směru jízdy z obce Modletice na obec Kocanda, jako řidič osobního motorového vozidla registrační značky X (dále jen „předmětné vozidlo“) při jízdě překročil nejvyšší dovolenou rychlost 50 km/h o 19 km/h, neboť mu byla naměřena rychlost 72 km/h, po odečtení tolerance radaru 69 km/h (dále jen „předmětný přestupek“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke krajskému soudu, který rozsudkem uvedeným v záhlaví (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl.

[3] Žalobce namítal, že Obecní policie Vestec (dále jen „obecní policie“) porušila podmínky Policie České republiky (dále jen „PČR“), protože měřila rychlost okamžitou, zatímco PČR podle něj povolila úsekové měření. Podle krajského soudu obecní policie byla oprávněna měřit rychlost okamžitou, protože dokument PČR *„Vyjádření k stanovení úseků k měření rychlosti v obci Modletice, Vrané nad Vltavou, Dobřejovice, Herink, Popovičky“* odkazuje na § 79a zákona o silničním provozu, který mezi typy měření nerozlišuje. Navíc PČR vymezila úseky měření neurčitě a stanovila vhodné časy měření. Úsekové měření na druhou stranu zpravidla probíhá neustále.

[4] Dále podle žalobce obecní policie porušila podmínky PČR, protože měření významně nepůsobilo zejména preventivním charakterem; řidič totiž o měření nevěděl. K měření navíc došlo v době, kdy je na tomto místě liduprázdno. Krajský soud se s touto námitkou neztotožnil, protože podle judikatury Nejvyššího správního soudu není nutné dokazovat, že *„měření rychlosti v daném případě přispělo ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu. (...) Smyslem stěžovatelem citovaného ustanovení je prakticky vyloučit „šikanu“ při měření rychlosti, tedy, aby policie prováděla měření v místě, kde je to pro bezpečnost silničního provozu bezvýznamné.“* Podle krajského soudu k měření rychlosti došlo za takových okolností (poblíž autobusové zastávky v pracovní den odpoledne v době, kdy lze očekávat větší počet cestujících vracejících se autobusovou i automobilovou dopravou ze zaměstnání), že o šikanu ve smyslu citovaného rozhodnutí nejde.

[5] Žalobce také namítal, že důkaz o jeho totožnosti byl získán nezákonně, protože obecní policie sice měření provedla na území obce Modletice, ale žalobce zastavila a legitimovala přibližně o 2,5 km dál, mimo území „své“ obce. Podle krajského soudu zásadu omezené místní působnosti nelze aplikovat bezvýjimečně, pokud by to znemožnilo naplnění úkolu svěřeného obecní policii v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích či účelu zvláštního zákona. Pokud tedy obecní policie naměří vyšší než povolenou rychlost na území „své“ obce, může zastavit vozidlo a legitimovat řidiče i mimo toto území, pokud tyto činnosti bezprostředně navazují na měření rychlosti.

[6] Krajský soud *obiter dictum* uvedl, že i kdyby obecní policie skutečně překročila místní působnost, v českém přestupkovém řízení nelze bezmezně užívat tzv. doktrínu ovoce z otráveného stromu. Je nutno poměřovat, zda nezákonný postup zasáhl do práv žalobce takovým způsobem, aby bylo nutné na vyloučení důkazu trvat. Vzhledem k marginální výši sankce a k tomu, že zásada omezené působnosti slouží ochraně zájmů

pokračování

obcí a nikoliv pachatelů, nejde o případ, kdy by ke zjištění totožnosti nebylo možno přihlédnout.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá, že napadený rozsudek je nezákonný v důsledku nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a že trpí vadou řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že by to mohlo ovlivňovat zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění, (dále jen „s. ř. s.“)].

[8] Předně má podle stěžovatele obecní policie působnost omezenou na území „své“ obce. Na území jiné obce může svěřené úkoly plnit jen v případě, že tak stanoví zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen „zákon o obecní policii“), nebo zvláštní zákon. Ze zákona o obecní policii ani z jiného zvláštního zákona přitom nevyplývá, že obecní policie mohla mimo oblast své působnosti zastavit vozidlo a provádět další úkony v souvislosti s měřením rychlosti, a to ani bezprostředně po změření.

[9] V tomto případě strážníci rychlost změřili na hranici území obce Modletice, předmětné vozidlo v podstatě ihned po změření opustilo území obce, načež se za ním vydalo vozidlo obecní policie. Stěžovatel tvrdí, že jej strážníci zastavili a legitimovali až mimo území obce Modletice. Obecní policie navíc podle stěžovatele při „stíhací jízdě“ musela překročit nejvyšší povolenou rychlost vzhledem k tomu, že mu naměřila rychlost o 19 km/h vyšší než povolenou rychlost. Světelné a akustické signály přitom nepoužila. Důkaz ohledně stěžovatelovy totožnosti byl proto získán nezákonně.

[10] Výkon pravomoci obecní policie mimo jí vymezené území je podle stěžovatele v rozporu s účelem zákona o obecní policii a se zněním § 1 odst. 5 tohoto zákona. Pokud by takový výkon byl v pořádku, požadavek na dodržování pravidel silničního provozu by byl povýšen nad smysl, účel a dodržování zákona o obecní policii. Pokud by tento závěr přesto převážil, je třeba v každém jednotlivém případě poměřit intenzitu porušení zákona s konkrétním úkonem obecní policie, který nemá oporu v zákoně.

[11] Dále podle stěžovatele obecní policie porušila podmínky PČR pro měření rychlosti. Míní, že PČR povolila měření úsekové, nikoliv okamžité rychlosti. Podle stěžovatele je tomu tak proto, že dokument PČR nese název „*Vyjádření k stanovení úseků k měření rychlosti v obci Modletice (...)*“ a opakovaně zmiňuje právě úseky. Úsekové měření působí preventivním charakterem, protože je označené. Skryté měření okamžité rychlosti naopak takový význam nemá.

[12] Podle stěžovatele, i pokud by PČR povolila měření okamžité rychlosti, měření nesplňuje další stanovené podmínky, zejména nemá význam pro bezpečnost silničního provozu. Měření rychlosti obecní policií tedy bylo nezákonné, protože porušovalo podmínky stanovené PČR.

III. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti na námitku ohledně zastavení vozidla a legitimaci stěžovatele mimo územní působnost obecní policie uvedl, že obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem. Při tom se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Takovým zvláštním zákonem je zákon o silničním provozu, který v § 79 odst. 1 písm. c) stanoví, že strážník obecní policie ve stejnokroji je oprávněn zastavovat vozidla, jestliže řidič vozidla nebo přepravovaná osoba je podezřelá ze spáchání přestupku týkajícího se bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Toto ustanovení neomezuje oprávnění zastavovat vozidla pouze na území obce, která obecní policii zřídila.

[14] K námitce, že PČR povolila měření okamžité, nikoliv úsekové rychlosti, žalovaný odkázal na ověřovací list použitého měřidla, podle kterého byl rychloměr ověřen a lze jej používat v souladu s právní úpravou metrologie pro měření rychlosti silničních vozidel. Pokud žalobce zpochybňuje toto měřidlo, resp. jeho objektivní význam, protokol o měření, přenáší se na něj důkazní břemeno.

[15] Žalovaný se ztotožňuje se závěry krajského soudu a požaduje paušální náhradu nákladů za řízení o kasační stížnosti i za řízení před krajským soudem na základě § 60 s. ř. s.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

IV. A. Nezákonně pořízený důkaz obecní policií mimo oblast její působnosti

[17] Podstatou stěžovatelovy námitky je, že obecní policie překročila svou působnost, když zastavila předmětné vozidlo a legitimovala stěžovatele mimo území „své“ obce; tento postup má být v rozporu s § 1 odst. 5 zákona o obecní policii a s účelem zákona o obecní policii. Důkazy ohledně stěžovatelovy totožnosti tedy měly být pořízeny nezákonně.

[18] Je pravda, že obecní policie může plnit úkoly na území jiné obce jen v případě, že tak stanoví zákon (§ 1 odst. 5 zákona o obecní policii). Jak mnohokrát judikoval Ústavní soud, „(j)azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (...)“ (např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09).

[19] S ohledem na smysl a účel zákona o obecní policii je třeba vykládat § 1 odst. 5 tohoto zákona. Z důvodové zprávy k zákonu vyplývá, že jeho účelem je umožnit obcím

pokračování

zřídít orgán, který bude zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku a plnit další úkoly podle tohoto nebo zvláštního zákona. Jedním z těchto úkolů je i dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích [§ 2 písm. d) zákona o obecní policii]. Účel zákona o obecní policii je v tomto případě obdobný jako účel zákona o silničním provozu - zajištění bezpečnosti provozu, předcházení nehodám, ochrana života a zdraví apod.

[20] Pokud by pachateli dopravního přestupku stačilo ujet do katastrálního území jiné obce, aby se vyhnul potrestání za přestupek či jeho objasnění významně ztížil, byl by ohrožen účel zákona o silničním provozu. Obecní policie by kolem hranic obcí prakticky nemohla kontrolovat dodržování dopravních předpisů. Zejména v menších obcích by bylo obtížné přiměřeně účinně dohlížet na dodržování dopravních předpisů prostřednictvím obecní policie.

[21] Je proto správný výklad krajského soudu, že pokud obecní policie na základě měření rychlosti vozidel v místě, kde je k tomu územně oprávněna, dojde k podezření, že došlo ke spáchání dopravního přestupku, je oprávněna a povinna zastavit podezřelé vozidlo i mimo oblast své územní působnosti a provádět zde potřebné úkony, je-li to pro zjištění osoby pachatele přestupku potřebné a navazuje-li tato potřeba bezprostředně na provedené měření rychlosti.

[22] Tento závěr podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 As 219/2017-50, podle kterého strážníci mohou provádět úkony i mimo území „své“ obce, pokud úkon zahájili na území, kde k tomu mají místní příslušnost. Podle stěžovatele se skutkový stav posuzovaný ve zmíněném rozsudku od jeho věci liší v tom, že v jeho věci strážníci v obvodu území obce vozidlo nestavěli, a nešlo tak o „dokončení“ úkonu (vozidlo neujíždělo po marném pokusu obecní policie je zastavit). To však na věci nic nemění. Jak správně uvádí krajský soud, nic nenasvědčuje tomu, že by zastavení vozidla a legitimace stěžovatele bezprostředně nenavazovaly na provedené měření rychlosti. Bezprostřední návaznost lze vypozařovat především z blízké časové a místní souvislosti mezi samotným měřením a provedením úkonů. „Stíhací jízda“ navíc musela začít v katastrálním území Modletic vzhledem k tomu, že v tomto místě probíhalo měření.

[23] Stěžovatel dále strážníkům vytýká, že při stíhání museli překročit nejvyšší povolenou rychlost vzhledem k tomu, že stěžovateli byla naměřena rychlost o 19 km/h vyšší než povolená rychlost. Světelné a akustické signály přitom nepoužili a mimo území obce ani použít nemohli. Stěžovatel dále nastiňuje úvahy o možných následcích, které by mohli strážníci zasahující mimo území „své“ obce způsobit, a zpochybňuje, zda je zájem chráněný obecní policií tak silný, aby strážníci mohli porušovat jiné obecně závazné předpisy. Stěžovatel tyto námitky poprvé vznáší až v kasační stížnosti, ačkoli se vztahují ke skutkovému stavu známému mu již přinejmenším z rozhodnutí žalovaného, které napadl žalobou, proto jsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

IV. B. Porušení podmínek PČR pro měření rychlosti obecní policií

[24] Podle stěžovatele PČR povolila úsekové měření proto, že dokument PČR nese název „Výjádření k stanovení úseků k měření rychlosti v obci Modletice (...)“ a opakovaně

zmiňuje právě úseky. Stěžovatel ovšem opominul, že tento dokument dvakrát uvádí i výraz místa a ne úseky.

[25] Dále podle stěžovatele bylo povoleno úsekové měření proto, že podmínky PČR vyžadují, aby měření působilo preventivně. To podle stěžovatele zaručuje právě úsekové měření, protože je označené, nikoliv skryté měření okamžité rychlosti. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že žádný zákon nestanovuje povinnost označit úsekové měření dopravními značkami. To, zda je měření označené, tedy nemá souvislost s tím, že se jedná o měření úsekové. Pro úplnost lze dodat, že i skryté měření může působit preventivně, protože obecné povědomí řidičů, že může docházet ke skrytému měření, může přispět k větší ukázněnosti.

[26] Stěžovatel dále argumentuje, že měření nemá význam pro bezpečnost silničního provozu, tedy je v rozporu s § 79a zákona o silničním provozu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že měření rychlosti obecně může napomáhat ke zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Smyslem tohoto ustanovení je prakticky vyloučit „šikanu“ při měření rychlosti, tedy aby policie prováděla měření v místě, kde je to pro bezpečnost silničního provozu bezvýznamné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 4 As 152/2017-30, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 2 As 97/2019-37).

[27] Stěžovatel tvrdí, že místo měření je bez významu pro bezpečnost silničního provozu, protože je zastavěné pouze z jedné strany průmyslovými velkosklady, které mají minimální požadavky na lidskou obsluhu, pohyb osob v dané lokalitě a čase měření bývá minimální a měření proběhlo za autobusovou zastávkou, místo před ní. Stěžovatel ovšem směřuje místo, odkud měření proběhlo (stanoviště obecní policie), s místem, kde se nacházelo předmětné vozidlo. Z dokumentu obecní policie „*Oznámení podezření ze spáchání přestupku – dokumentace*“ založené ve správním spisu lze určit vzdálenost mezi těmito dvěma místy, která činí 185,3 m. Z toho vyplývá, že předmětné vozidlo se v okamžiku měření nacházelo před autobusovou zastávkou, před přechodem pro chodce a zhruba 200 m před značkou konec obce. S ohledem na tyto i na další skutečnosti nastíněné v napadeném rozhodnutí (měření poblíž autobusové zastávky v pracovní den odpoledne v době, kdy lze očekávat větší počet cestujících vracejících se autobusovou i automobilovou dopravou ze zaměstnání) Nejvyšší správní soud uzavírá, že o šikanu ve smyslu citovaného rozhodnutí nejde.

[28] Stěžovatel tvrdí, že všechna uvedená zjištění jsou ve zřejmém rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 274/2016-37, jenž se zabývá tím, že obecní policie nepostupovala v součinnosti s PČR a neměřila na místech určených PČR. V nyní projednávané věci ale obecní policie měřila na místech určených PČR, což je doloženo dokumentem „*Vyjádření k stanovení úseků k měření rychlosti v obce Modletice (...)*“. Stěžovatelovy námitky ohledně porušení podmínek stanovených tímto dokumentem byly přesvědčivě vyvráceny krajským soudem (viz zejména odstavec 24 napadeného rozsudku).

V. Závěr a náklady řízení

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji ve smyslu § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, ale Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto mu není důvodu přiznat ani jím požadovanou paušální náhradu nákladů řízení (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, zejm. body 18 až 21).

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

V Brně dne 8. února 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu