



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mráky ve věci žalobce: **N. H. L.**, zastoupeného advokátem Mgr. Jiřím Kolářkem, Lidická 26, Brno, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí ze dne 19. 5. 2020, čj. ČOI 71242/20/O100/1000/Sy/Št, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, čj. 17 A 68/2020-28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, čj. 17 A 68/2020-28, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 19. 5. 2020, čj. ČOI 71242/20/O100/1000/Sy/Št, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **16 228 Kč** do rukou jeho advokáta Mgr. Jiřího Kolářka ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Popis věci

[1] Česká obchodní inspekce, Inspektorát Středočeský a hlavního města Prahy, shledala rozhodnutím ze dne 30. 11. 2018 žalobce vinným ze správního deliktu spočívajícího v tom, že dne 31. 12. 2016 nabízel k prodeji ve stánku v Holešovické tržnici zábavní pyrotechniku kategorie F3 v nevyhovujících podmínkách [podle § 64 odst. 1 písm. q) a § 29 odst. 1 zákona č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi (zákon o pyrotechnice)]. Uložila mu za to pokutu ve výši 50 000 Kč. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí

odvolání, to však inspekce zamítla rozhodnutím svého ústředního inspektorátu ze dne 19. 5. 2020.

[2] Žalobce se bránil proti rozhodnutí inspekce žalobou u městského soudu, ovšem ani tam neuspěl. Podle žalobce se zejména neprokázalo (videozáznamem a šetřením Policie ČR), že skutek spáchal právě on. Městský soud naproti tomu dospěl k závěru (založenému na „řetězci nepřímých důkazů“), že žalobce je pachatelem.

2. Kasační stížnost

[3] Nyní žalobce (*stěžovatel*) podává kasační stížnost. V ní jednak namítá, že městský soud prováděl neveřejně mimo jednání důkazy kamerovými záznamy a činil z nich skutková zjištění (o kvalitě záznamu a jejich obsahu), aniž stěžovateli umožnil na tato zjištění reagovat. Tím porušil stěžovatelovo právo na spravedlivý proces a zatížil řízení vadou, pro kterou je třeba rozsudek zrušit.

[4] Kromě toho stěžovatel nesouhlasí se skutkovými zjištěními inspekce a městského soudu ani věcně. Podle něj z ničeho neplyne, že delikt spáchal právě on. Inspekce a městský soud neměly vyjít jen z úředního záznamu o podání vysvětlení pana I. H. (z něhož navíc plyne, že si pan H. stěžovatelovou totožností nebyl jist), ale měly ho předvolat a vyslechnout. Stěžovatel odmítá své ztotožnění „*Policií ČR při posouzení kamerového záznamu*“ nebo „*na základě informačního systému místního oddělení Policie ČR*“, protože posouzení zajištěných kamerových záznamů přísluší jen orgánu posuzujícímu spáchání přestupku, popřípadě správnímu soudu. Z kamerových záznamů navíc nelze spolehlivě zjistit ani to, že se na nich nachází stěžovatel, ani to, že právě on spáchal správní delikt. Městský soud se nevypořádal s námitkou, že kamerový záznam zachytil kolem prodejního místa více osob. Úřední záznam oznamovatele (jehož jméno stěžovatel stále nezná), nijak neukazuje na stěžovatele jako na pachatele.

[5] Inspekce v reakci na kasační stížnost setrvala na svých postojích. Výslech pana H. by podle ní byl nadbytečný, protože stěžovatel byl ztotožněn Policií ČR a pan H. jen potvrdil, že jde o provozovatele stánku v tržnici.

3. Posouzení věci

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel předně namítá procesní pochybení městského soudu, který hodnotil kvalitu a obsah videozáznamu mimo jednání. NSS se však konkrétním procesním postupem městského soudu nezabýval, protože zjistil, že neobstojí už rozhodnutí inspekce samo o sobě. Městský soud byl totiž v této věci prvním orgánem, který vyvozoval právní závěry přímo z kamerových záznamů (viz body 25 a 29 jeho rozsudku). Inspekce naproti tomu z těchto klíčových důkazů vůbec nevycházela: své úvahy založila jen na policejních úředních záznamech (které „převyprávěly“ obsah videozáznamů), a v důsledku toho ani nemohla řádně zjistit skutkový stav. Napadený rozsudek tak musí být zrušen už proto, že městský soud toto pochybení inspekce neodhalil. Napravit pochybení – tedy provést řádné dokazování – pak musí v první řadě samotná inspekce.

pokračování

[8] NSS shledal důvodnými námitky, podle nichž stěžovatel nebyl ztotožněn jako pachatel.

[9] Podle městského soudu vedly k určení stěžovatele jako pachatele tyto úřední záznamy:

- (1) sdělení pracovníka ostrahy I. H., který stěžovatele označil (byť s určitou mírou nejistoty) za jednoho ze stálých provozovatelů stánku v prostoru tržnice a za vlastníka osobního vozidla;
- (2) vyhodnocení videozáznamu, podle něhož byl stěžovatel ztotožněn lustrací v informačním systému místního oddělení Policie ČR, a současně informace o tom, že byl stěžovatel opakovaně kontrolován jako řidič označeného vozidla;
- (3) úřední záznam oznamovatele, z něž plyne, že pachatelem byla osoba vietnamské národnosti.

Tyto podklady podle městského soudu tvoří řetězec, z něhož vyplývá bez důvodných pochybností, že stěžovatel je pachatelem.

[10] NSS nahlédl do uvedených úředních záznamů ve správním spisu. Pro přehlednost dodává, že v úředních záznamech vystupují kromě policistů ještě další dvě osoby, k nimž se správní orgány a městský soud nějak vyjadřovaly: oznamovatel přestupku L. K. a pracovník ostrahy tržnice I. H., který současně policii poskytl dva kamerové záznamy.

[11] Z prvního úředního záznamu vyplývá, že policie při ohledání místa přestupku kontaktovala pracovníka ostrahy tržnice, pana I. H., který policejnímu inspektorovi ukázal videozáznam. Na něm je podle inspektora zřetelně vidět, že dne 31. 12. 2016 v 15:42 přijíždí vozidlo (v úředním záznamu podrobně popsané), z něhož vystupuje muž Asiat ve věku asi 35 let a žena také Asiatka ve stejném věku. Instalují stolek, na který ze zavazadlového prostoru vozu skládají jednotlivá balení pyrotechniky. Poté, co pyrotechniku vybalí, řidič vozidlo parkuje v blízkosti stolku a zboží nabízí a prodává kolemjdoucím. Krátce po 16. hodině se u stánku zastavuje muž, mluví s prodejcem a odchází. Poté řidič opět přistaví auto a se společníci skládají pyrotechniku zpět do vozidla. V okamžiku, kdy spatří přijíždějící vozidlo policejní hlídky, řidič okamžitě odjíždí směrem k zadní části tržnice skrze uličku pro pěší a stůl se zbytky pyrotechniky ponechává na místě. Pracovník ostrahy podle úředního záznamu potvrdil, že muže zná; jedná se „nejspíše“ o majitele vozidla a místního stálého provozovatele stánku – stěžovatele.

[12] Druhý úřední záznam, který městský soud jmenuje jako podstatný, je nazván *vyhodnocení kamerového záznamu* a obsahuje zejména popis dvou kamerových záznamů, které policie získala od pracovníka ostrahy. Během prvního kamerového záznamu v čase 0:26 až 4:43 přijíždí na místo podezřelý majitel vozidla a vytahuje z auta věci ven, po odjezdu vozidla lze vidět pult s vystavenou pyrotechnikou. Poté podezřelý ze záznamu odchází a na místě se střídají osoby, které prodávají zábavnou pyrotechniku. V čase 45:50 až 47:49 opět přijíždí na místo totožné vozidlo, z něj vystupuje podezřelý Asiat stejně oblečený a z kufru auta vytahuje další pyrotechniku, tu vystavuje a poté zase odjíždí. V čase 51:15 až 58:05 na záznamu přijíždí vozidlo Policie ČR, „z místa utíká muž Asiat“ a pult s pyrotechnikou zde zůstává osamocen. V záznamu je nakonec uvedeno: „podezřelý byl následně lustrací v IS MOP

Holešovice ztotožněn i dle svědka, kdy se jedná o podezřelého ...“; následují údaje o stěžovateli a text „opakovaně byla tato osoba kontrolována jako řidič uvedeného vozidla hlídkou PČR“.

[13] Ze třetího úředního záznamu o telefonním hovoru policejního inspektora s oznamovatelem přestupku L. K. vyplývá, že dne 31. 12. 2016 kolem 16:20 hodin procházel oznamovatel areálem Holešovické tržnice a všiml si volného prodeje pyrotechniky na stolku. Tuto pyrotechniku zde prodával muž vietnamské národnosti, kterého oznamovatel nedokázal blíže popsat. Věc oznámil na linku 158, na příjezd hlídky nevyčkal.

[14] Stěžovatel už ve správním řízení namítal (v odůvodnění odporu, v dokumentu nazvaném *návrh na dokazování* i v odvolání), že ho nelze jako pachatele ztotožnit. Navrhoval výslechy svědků (oznamovatele a pracovníka ostrahy) a svou konfrontaci s nimi, aby se zjistilo, zda ho svědci skutečně poznají. Inspekce v obou stupních odmítla tyto důkazy provést pro nadbytečnost a považovala za dostatečná zjištění učiněná z úředních záznamů (tedy že stěžovatel byl ztotožněn Policií, jak vyplývá z vyhodnocení kamerového záznamu).

[15] NSS pohled městského soudu a správních orgánů nesdílí a úřední záznamy v této věci za dostatečné nepovažuje.

[16] Informační potenciál úředních záznamů v přestupkovém řízení je omezený. Zjišťování skutkového stavu nemůže spočívat jen na úředních záznamech, je-li možné vyslechnout ve věci svědka; a pachatele přestupku nelze postihnout výhradně na základě úředního záznamu, pokud nebyl skutkový stav zachycen i jinak (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Závěry rozsudku 1 As 96/2008 sice nelze chápat absolutně, protože je NSS vyslovil primárně ve vztahu k úřednímu záznamu o podání vysvětlení a za specifické procesní situace (k vývoji judikatury na toto téma viz rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 60/2016-30, body 17 až 20, či ze dne 7. 2. 2022, čj. 10 As 146/2020-26, body 15 až 17); na tuto věc se však přiměřeně hodí.

[17] Úřední záznam může být tzv. jiným podkladem pro rozhodnutí podle § 50 odst. 1 správního řádu, a to např. za účelem porovnání, zda se od něj významněji neodchylují výpovědi svědků, což by snížilo jejich věrohodnost. Vyloučeno by bylo jen užít úřední záznam jako náhradu výpovědi svědka. Správní orgán tedy může přihlédnout k úřednímu záznamu při hodnocení věrohodnosti provedených důkazů, primárně by ale měl skutkový stav zjišťovat z jiných podkladů (rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2020, čj. 2 As 425/2018-31, body 42 a 43 a judikatura tam citovaná). Takovým podkladem může být třeba fotografie nebo právě videozáznam (mají-li tyto nosiče potřebnou technickou kvalitu a dokumentují-li řádně okolnosti, o kterých se rozhoduje).

[18] V nynější věci ovšem správní orgány učinily svá zjištění jen na základě jednostranných úředních záznamů policie – navzdory tomu, že stěžovatel v průběhu správního řízení tato zjištění zpochybňoval a navrhoval výslechy svědků (současně ze spisu nevyplývá, že by výslechu svědků cokoli bránilo). Dokonce ačkoli je součástí správního spisu CD se dvěma kamerovými záznamy, které policie získala od pracovníka ostrahy tržnice, z obsahu správních rozhodnutí nevyplývá, že by s nimi správní orgány jakkoli pracovaly a samostatně je hodnotily. Místo toho beze zbytku převzaly hodnocení policie

pokračování

zachycené v úředním záznamu nazvaném *vyhodnocení kamerového záznamu*. Poprvé se k videozáznamům vyjádřil přímo až městský soud.

[19] Stěžovatelovy výhrady vůči závěrům plynoucím z úředních záznamů současně nejsou zjevně mimoběžné. NSS se na rozdíl od městského soudu nedomnívá, že takto zjištěné skutkové okolnosti tvoří ucelený logicky provázaný řetězec, který spolehlivě a přesvědčivě ukazuje na stěžovatele jako na pachatele, jak to vyžaduje judikatura (rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2007, čj. 8 As 10/2006-48).

[20] Předně nikdo z policistů nepřistihl stěžovatele při činu, při ztotožnění vycházeli z kamerových záznamů ostrahy tržnice. Správní orgány zase založily svá rozhodnutí na úředních záznamech policie o kamerových záznamech, které se však od sebe částečně liší, respektive nevyznívají jednoznačně. Podle *úředního záznamu ze dne 31. 12. 2016* podezřelý řidič se společnicí přijedou na místo, vyskládají pyrotechniku, řidič zaparkuje poblíž a prodává zboží. Někdy po 16. hodině přistaví auto a se společnicí skládají pyrotechniku zpět do vozidla. V okamžiku, kdy spatří přijíždějící vozidlo policejní hlídky, řidič okamžitě odjíždí směrem k zadní části tržnice uličkou pro pěší a stůl se zbytky pyrotechniky ponechává na místě. Ovšem podle *vyhodnocení kamerového záznamu ze dne 31. 1. 2017* podezřelý řidič rovněž přijede na místo a vytahuje věci ven, odjede s vozidlem a odchází ze záznamu, následně se u stolku střídají prodejci, poté řidič opět přijíždí na původní místo, z kufru vytahuje další pyrotechniku a vystavuje ji a zase odjíždí. Asi o čtyři minuty později na záznamu přijíždí na místo vozidlo Policie ČR a z místa utíká „muž Asiat“.

[21] Z těchto popisů není soudu jasné – obzvlášť pohybovalo-li se na místě současně větší množství lidí – kde se tedy při příjezdu policie nacházel podezřelý a ve kterém okamžiku odjel a utekl, respektive zda nejprve odjel (jen ze záběru, nebo pryč z tržnice?) a pak se vrátil, aby vzápětí po příjezdu policie utekl či odjel. Není ani jasné, zda se „mužem Asiatem“ myslí podezřelý stěžovatel, nebo ještě někdo další.

[22] Správní orgány se zcela spolehly na ztotožnění pachatele, které provedla policie porovnáním kamerových záznamů (jejichž zřetelnost stěžovatel setrvale zpochybňuje) a lustrací stěžovatele v policejním informačním systému. Toto ztotožnění však nelze nijak přezkoumat, protože se ve spisu nenachází jediná stěžovatelova fotografie (kromě nezřetelných černobílých vytištěných částí kamerového záznamu, na nichž není vidět obličej podezřelého). Podle úředního záznamu stěžovatele poznal a označil i pracovník ostrahy tržnice, byť s určitou mírou nejistoty, jak uvádí městský soud. Právě tuto míru nejistoty a související otázky – tedy co konkrétně pracovník ostrahy viděl a poznal, a z čeho (na vlastní oči, ze záznamu, z fotografií policie) – však bylo třeba vyjasnit jeho výsledkem ve správním řízení. Konečně informace oznamovatele o tom, že na místě prodával muž vietnamské národnosti, má minimální vypovídající hodnotu, protože podle *vyhodnocení kamerového záznamu* se prodejci na místě střídali a nic bližšího z toho o podezřelém nevyplývá.

[23] NSS nepřehlédl, že významným pojítkem mezi stěžovatelem a činem, který je mu kladen za vinu, je auto, které vlastnil a během činu pravděpodobně řídil. Nejprve však bude třeba prokázat jinými a spolehlivějšími prostředky, že na místě skutečně jednal stěžovatel.

[24] K tomu je třeba podotknout, že na rozdíl od obsahu listin (jako jsou úřední záznamy) se informační hodnota svědecké výpovědi snižuje s plynutím času. Proto je obecně žádoucí, aby se správní orgány nezdráhaly svědky vyslýchat, pokud to může přispět k objasnění věci. Stěžovatel namítal nezřetelnost a nedostatečnou vypovídací hodnotu videozáznamů už ve správním řízení – a už tehdy také navrhoval svědecké výsledky, které ovšem provedeny nebyly. Je otázka, nakolik může nyní provedená svědecká výpověď objasnit tehdejší sporný skutkový stav, protože od okamžiku, kdy se skutek odehrál, uplynulo už sedm let. (Není ani zřejmé, že svědek vůbec bude po tolika letech dosažitelný a bude jej možné vyslechnout.) To ovšem nemůže jít k tíži stěžovatele. Povinnost řádně zjistit skutkový stav leží na správním orgánu – a nebude-li ji schopen splnit, nemůže stěžovatele potrestat.

4. Závěr a náklady řízení

[25] NSS shledal stěžovatelovy námitky důvodnými, a zrušil proto jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí inspekce. V dalším řízení bude inspekce vázána právním názorem NSS vysloveným výše. Bude na ní, aby sama zhodnotila kamerové záznamy a vysvětlila, zda z nich v kombinaci s dalšími důkazy – a navzdory stěžovatelovým výhradám k nedostatečné kvalitě záznamů – lze ztotožnit stěžovatele jako pachatele. K osobě pachatele a okolnostem skutku by měla též vyslechnout minimálně pracovníka ostrahy tržnice I. H., bude-li to možné.

[26] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (městského) 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 NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Stěžovatel tak dostane celkovou náhradu nákladů řízení ve výši **16 228 Kč** tvořenou těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za dva úkony právní služby – převzetí věci a kasační stížnost (v řízení o žalobě stěžovatel nebyl zastoupen advokátem a náhradu nákladů nepožadoval). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí $2 \times 3\,100\text{ Kč}$ [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu]. Ke každému z úkonů právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To dohromady činí **6 800 Kč**.
- částkou DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad, kterou je advokát coby plátcce DPH povinen odvést; ta činí **1 428 Kč**.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 12. prosince 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu