

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **P. V.,** zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2014, č. j. KUJI 34838/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2016, č. j. 22 A 80/2014 - 32,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2016, č. j. 22 A 80/2014 - 32, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2014, č. j. KUJI 34838/2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši **20 342 Kč** k rukám jeho právního zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2014, č. j. KUJI 34838/2014, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne

19. 9. 2013, č. j. MMJ/OD/13773/2013-10; JID: 118950/2013/MMJ. Posledně zmíněným rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o silničním provozu"), kterého se dopustil tím, že:

- *„dne 19. 6. 2013 v 19.11 hod. na ulici Havlíčkova v Jihlavě, ve směru jízdy k hlavnímu nádraží, při řízení motorového vozidla zn. AUDI, registrační značky X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci Jihlava (50 km/hod.) o 13 km/hod. Silničním laserovým rychloměrem zn. TruCam hlídky DI Policie ČR mu byla naměřena rychlost 66 km/hod. Po odečtu možné odchylky měřícího zařízení je stanovena jako nejnižší možná naměřená rychlost vozidla na 63 km/hod.*";

- *„dne 9. 6. 2013 v 14.44 hod. v Jihlavě, městská část Hruškové Dvory, směrem k ulici Polenská, při řízení motorového vozidla zn. AUDI, registrační značky X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci Jihlava (50 km/hod.) o 13 km/hod. Silničním laserovým rychloměrem zn. ProLaser III PL-DOK I hlídky Městské policie Jihlava mu byla naměřena rychlost 66 km/hod. Po odečtu možné odchylky měřícího zařízení je stanovena jako nejnižší možná naměřená rychlost vozidla na 63 km/hod.*"

[2] Stěžovateli byla za dané přestupky uložena pokuta ve výši 2000 Kč a byla mu uložena povinnost nahradit náklady správního řízení určené v paušální výši 1000 Kč.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že při posuzování, zda je určení místa spáchání přestupku ve výroku správního rozhodnutí dostatečně konkrétní, je nutno zohlednit okolnosti každého jednotlivého případu. Vždy je třeba přihlédnout k velikosti obce, složitosti dopravní situace a tomu, zda je přesné určení místa spáchání přestupku rozhodné ke zhodnocení, zda byl přestupek spáchán. Ve vztahu k posuzované věci krajský soud uvedl, že ulice Havlíčkova v Jihlavě je poměrně dlouhá. Dopravní situace na této ulici se však nejeví složitou. Policejní hlídka měřila v Jihlavě, kde je nejvyšší povolená rychlost stanovena na 50 km/h. Krajský soud neshledal žádné skutečnosti, které by svědčily o tom, že vymezení místa spáchání přestupku ve správním rozhodnutí mohlo poškodit stěžovatele z hlediska zásady *ne bis in idem*, překážky litispendence nebo práva na obhajobu. Shodně vyhodnotil též místo vymezení spáchání druhého přestupku, které bylo určeno jako Jihlava, městská část Hruškové Dvory, směrem k ulici Polenská. Městská část Hruškové Dvory není až na dvě výjimky členěna na ulice, a proto považoval krajský soud výše uvedenou specifikaci místa spáchání přestupku za dostatečnou též s ohledem na jeho kombinaci s časem spáchání (dne 9. 6. 2013 v 14.44 hod.) a způsobem jeho spáchání.

[4] Nedůvodná byla dle krajského soudu i námitka, že rychlost vozidla byla měřena chybně a že správní orgány nesprávně vyhodnotily provedené důkazy. Krajský soud uvedl, že správní orgány zjistily skutkový stav tak, že o vině stěžovatele nejsou důvodné pochybnosti. O správnosti měření neměl s ohledem na povahu shromážděných podkladů rozhodnutí pochybnosti. Námitky, jimiž se v žalobě stěžovatel snažil zpochybnit měření, v rozsudku označil za „fádní argumentaci". Dále krajský soud zmínil, že stěžovatel i jeho zástupce byli po celou dobu správního řízení nečinní, bylo podáno jen blanketní odvolání, které nebylo ani přes výzvu doplněno. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), uvedl, že není smyslem

správního soudnictví nahrazovat řízení před správními orgány, z čehož vyplývá, že účastník nemůže svou liknavost ve správním řízení zhojit až v řízení před správním soudem. Konkrétní námitky proti správnosti měření rychlosti stěžovatel uplatnil až v žalobě, ačkoli tak mohl učinit již ve správním řízení.

[5] V napadeném rozsudku se dále uvádí, že předvolání k ústnímu jednání nebylo v dané věci nutné doručovat samotnému stěžovateli, ale pouze jeho zástupci. Účast u ústního jednání totiž nepředstavovala úkon, který by mohl vykonat jen stěžovatel. Správní orgány ve věci nehodlaly provádět výslech účastníka řízení.

[6] Krajský soud žalobu vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel namítl, že před krajským soudem neproběhlo ústní jednání, ačkoli nevyslovil souhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání. Krajský soud jej ani nevyzval, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Stěžovatelův nesouhlas s takovým postupem lze dovodit z toho, že v rámci žalobních bodů navrhoval provedení důkazů, a to mapy a fotografie z měření.

[8] Dle další kasační námitky se krajský soud nedostatečně vypořádal se žalobními body. Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že výrok prvostupňového správního rozhodnutí je dostatečně určitý. K měření rychlosti došlo v Jihlavě, kterou nelze označit za malou obec, na úseku dlouhém přibližně 1,8 km. Jde o členitou komunikaci, na níž je několik kruhových objezdů a množství křižovatek. Nelze proto souhlasit s hodnocením krajského soudu, že se dopravní situace na této ulici nejeví složitou.

[9] Krajský soud uvedl, že měření rychlosti proběhlo v obci, kde byla nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h. Dle § 18 odst. 7 zákona o silničním provozu lze místní úpravou zvýšit nejvyšší dovolenou rychlost v obci až o 30 km/h. Stěžovatel není srozuměn s tím, jak krajský soud dovodil závěr o tom, kde přesně byl přestupek spáchán, a proto považuje odůvodnění jeho rozsudku za nedostatečné.

[10] Stěžovatel v žalobě rozporoval výsledek měření a připojil technickou analýzu měření, kde uvedl, proč bylo měřeno nesprávně. Krajský soud se však touto argumentací nezabýval a nemohl tedy dojít k závěru, že se stěžovateli nepovedlo účinně zpochybnit správními orgány provedené důkazy.

[11] Poslední kasační námitka poukazuje na porušení stěžovatelových práv tím, že mu nebylo zasláno předvolání k ústnímu jednání před správním orgánem, které bylo zasláno jen jeho zástupci. Stěžovatel si je vědom, že dle § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se písemnosti doručují toliko zástupci. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o přestupcích“), však hovoří konkrétně o obviněném, a nikoli obecně o účastníkovi. Nelze akceptovat, aby projednání věci, která spadá pod pojem trestního obvinění, bylo možno vést v nepřítomnosti obviněného např. jen z toho důvodu,

že jej jeho zástupce zapomene o ústním jednání informovat. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

IV. a) Rozhodnutí o věci samé bez nařízení jednání

[14] Nedůvodná je kasační námitka, že krajský soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání, aniž by s tím stěžovatel vyslovil souhlas.

[15] Dle § 51 odst. 1 s. ř. s. „*Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*“

[16] Žalovaný vyjádřil souhlas s rozhodnutím bez jednání (viz č. l. 22 spisu krajského soudu). Stěžovateli byl dne 16. 12. 2014 doručen soudní přípis č. j. 22 A 80/2014 - 25, v němž jej krajský soud vyzval ve lhůtě 14 dnů ke sdělení, zda souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání. Poučil jej rovněž o tom, že nebude-li na výzvu reagovat, má se za to, že souhlas byl udělen. Jedinou reakcí stěžovatele bylo podání ze dne 6. 1. 2015, v němž vyčíslil náklady řízení. K rozhodnutí o věci samé bez nařízení jednání se zde žádným způsobem nevyjádřil a neučinil tak ani později. Za této situace mohl krajský soud v souladu s § 51 odst. 1, větou druhou, s. ř. s. vycházet z toho, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

[17] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením, že by důkazní návrh vtělený do žaloby znamenal nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání. Účastníkův důkazní návrh představuje požadavek adresovaný soudu, aby navržený důkaz byl proveden. Dle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede. Je na úvaze soudu, kterou činí s ohledem na své posouzení případu, zda považuje provedení důkazu za přínosné či nezbytné a zda jej provede. Jinými slovy, důkaznímu návrhu soud nemusí vždy vyhovět.

[18] Pokud soud důkazní návrh zamítne, zcela tím vyčerpá požadavek obsažený v důkazním návrhu. Jen na základě návrhu na provedení důkazu nelze dovozovat, že účastník řízení trvá na uskutečnění jednání i v případě, že nebude jeho důkaznímu návrhu

vyhověno. O tom, jaký je postoj takového účastníka řízení k nařízení jednání i pro případ, že důkaznímu návrhu nebude vyhověno, se ze samotného důkazního návrhu nelze nic dovědět. Též z tohoto důvodu se soud obrací s výzvou ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. i na ty účastníky, kteří učinili důkazní návrh. Až z reakce na tuto výzvu, či z absence této reakce, lze bezpečně zjistit stanovisko účastníka k otázce, zda je třeba nařizovat jednání, i když soud nevyhoví předloženým důkazním návrhům.

[19] Vyhoví-li soud důkaznímu návrhu, musí k provedení důkazu nařídit jednání, jelikož dokazování soud provádí dle § 77 odst. 1 s. ř. s. při jednání. Nařízení jednání je v takovém případě důsledek toho, že se soud rozhodl provést navržené důkazy, nikoli samotné skutečnosti, že účastník přišel s důkazním návrhem.

[20] V obdobném smyslu na danou problematiku nahlíží i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, publikovaném pod č. 3380/2016 Sb. NSS, dospěl k závěru, že navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím věci samé bez jednání. V bodech [23] a [24] daného usnesení k tomu uvedl: „*Případný požadavek na provedení důkazů není ani v podmínkách tzv. plné soudní jurisdikce ‚automatickým' nárokem na jakousi revizi předešlého správního řízení, protože soudní řízení není jeho pokračováním, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem. Úvahu o (ne)provedení důkazů tedy soud činí samostatně a nezávisle na otázce, zda bude rozhodovat s jednáním ve věci samé či bez jeho konání. Pochopitelně, dojde-li k závěru o nutnosti provádět dokazování, jednání ve věci nařídit musí, bez ohledu na případný postoj účastníků řízení, protože důkazy se provádějí při jednání. Přisuzovat účastníku řízení vůli konat jednání v situaci, kdy sice v žalobě navrhl provedení důkazů, ale k otázce konání soudního jednání se vůbec nevyjádřil, by znamenalo konstruovat postoj, který, ač tak mohl učinit, sám nebo po poučení na výzvu soudu, neučinil.*"

[21] Nejvyšší správní soud k projednávané věci poznamenává, že za důkazní návrh lze považovat pouze k žalobě přiloženou fotografii, nikoli však již mapu. Pouze k přiložené fotografii stěžovatel v žalobě totiž uvedl, jaká svá skutková tvrzení hodlá fotografií doložit. Mapu k žalobě pouze bez bližšího vysvětlení přiložil. Ze žaloby tak není patrné, zda vůbec hodlal nějaká svá tvrzení mapou dokládat, a není též patrné, jaká tvrzení by to případně měla být. Soud za žalobce přitom není oprávněn cokoli domýšlet, jelikož je to neslučitelné s jeho úlohou nestranného rozhodce. Krajský soud byl povinen pouze ve vztahu k fotografii uvést, proč tomuto důkaznímu návrhu nevyhověl. To krajský soud učinil na straně 9 napadeného rozsudku.

IV. b) Vymezení místa spáchání přestupku ve výroku správního rozhodnutí

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ohledně řešení otázky dostatečnosti vymezení místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku. Již samotná rekapitulace provedená v bodě [3] shora dokládá, že rozsudek krajského soudu není v daném ohledu nepřezkoumatelný. O nedůvodnosti námitky nepřezkoumatelnosti rovněž svědčí i to, že stěžovatel se závěry krajského soudu v kasační stížnosti podrobně polemizuje, což by nebylo možné, pokud by skutečně šlo o nepřezkoumatelný rozsudek.

[23] Dle § 77 odst. 1 zákona o přestupcích musí výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, obsahovat mj. popis skutku s označením místa a času jeho spáchání.

[24] Smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. V rozhodnutí, jímž se trestá za spáchaný přestupek, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. To lze zajistit jen dostatečnou konkretizací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Přitom je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Pouze z řádně formulovaného výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí. K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS.

[25] Judikatura vychází z toho, že při posouzení, zda je místo spáchání přestupku ve výroku správního rozhodnutí dostatečně konkrétní, je nezbytné zohlednit okolnosti každého řešeného případu. Určité shrnutí své rozhodovací činnosti Nejvyšší správní soud učinil v bodech [25] až [31] rozsudku ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 As 270/2015 - 42, na který lze pro stručnost odkázat.

[26] V nynější věci byl první ze skutků ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí, co se týká místa, vymezen takto: „*na ulici Havlíčkova v Jihlavě, ve směru jízdy k hlavnímu nádraží*“. Místo spáchání je ve výroku doplněno časem spáchání s přesností na minuty (*dne 19. 6. 2013 v 19.11 hod.*) a specifikací vozidla, s nímž stěžovatel jel. Jde tedy o případ, kdy šlo o překročení rychlosti v obci a místo bylo vymezeno názvem obce a ulice (podobné je vymezení místa překročení rychlosti v obci názvem obce a číselným označením silnice).

[27] V případech tohoto typu (překročení rychlosti v obci, místo vymezeno názvem obce a ulice anebo názvem obce a číslem komunikace) při posuzování konkrétnosti vymezení místa spáchání přestupku Nejvyšší správní soud v minulosti shledal, že vymezení „*na silnici I. třídy č. 56 na ulici Frýdlantská v obci Frýdek-Místek*“ bylo nedostatečné, jelikož bylo sporné, zda se místo měření nacházelo před značkou signalizující začátek obce nebo až za ní (viz rozsudek ze dne 23. 11. 2010, č. j. 4 As 28/2010 - 56). V dalším případě Nejvyšší správní soud zohlednil, o jak velkou obec a o jak dlouhý úsek komunikace jde (viz bod [35] rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, kde bylo shledáno dostatečně konkrétním vymezení „*na silnici I/15 v obci Chrámce*“; v daném případě šlo o malou obec a úsek dlouhý 250 m až 260 m). V jiném případě zohlednil, zda je v daném místě složitá dopravní situace (viz bod [23] rozsudku ze dne 7. 6. 2016, č. j. 10 As 44/2016 - 35, kde bylo shledáno dostatečně konkrétním vymezení „*na pozemní komunikaci I. třídy č. 13 v ulici Frýndlantská v obci Mníšek ve směru jízdy na obec Frýdlant*“; šlo o úsek dlouhý 1 km a dopravní situace zde nebyla složitá). V rozsudku ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 216/2015 - 44, hodnotil vymezení „*v ulici Londýnská v Liberci*“, kde šlo o ulici dlouhou cca 2,2 km, ulice se celá nacházela v obci a po celém jejím úseku platila rychlost 50

km/h, což tehdejší přestupce ani nezpochybňoval. Nejvyšší správní soud pak ohledně takového určení místa spáchání přestupku dostatečnou konkretizaci shledal, i když uvedl, že „*bylo místo spáchání těchto přestupků určeno méně přesně, než by být mohlo, na výsledek řízení to nemělo jakýkoli vliv*“, ale zhodnotil, že toto „*pochybení správního orgánu nedosahuje však takové intenzity, aby způsobilo nezákonnost rozhodnutí*“.

[28] Nyní posuzovaný případ se s věcí posouzenou pod sp. zn. 2 As 216/2015 v několika ohledech shoduje. Liberec i Jihlava jsou krajská města, nejde tedy o malé obce. Ulice Londýnská v Liberci i ulice Havlíčkova v Jihlavě jsou plně situovány v obci, nesměřují na místa mimo obec. Ulice Londýnská v Liberci i ulice Havlíčkova v Jihlavě jsou dlouhé přes 2 km. Nejvyšší správní soud však nalezl i odlišnosti. Charakter ulice Londýnské v Liberci je po celé její délce při určitém zjednodušení více méně stejný, a proto Nejvyšší správní soud shledal, že na výsledek správního řízení, o které šlo ve věci pod sp. zn. 2 As 216/2015, nemohlo mít vliv to, pokud by se tehdy posuzovaný přestupek stal na kterémkoli jejím místě. Naopak ulice Havlíčkova v Jihlavě, o kterou jde v nynější věci, v sobě zahrnuje dva svým charakterem zřetelně odlišné úseky. Jednak úsek od hlavního nádraží do centra města, který prochází hustě zastavěnou oblastí s množstvím křižovatek a po stranách tohoto úseku jsou chodníky. V každém směru je zde relativně široký jízdní pás s vyznačeným vodorovným značením. Jednak úsek vedoucí od hlavního nádraží podél železniční trati k ulici Polenská. Jde o úzkou silnici, která neprochází hustou domovní zástavbou, jelikož po jedné straně silnice je železniční trať a po druhé zalesněný svah a posléze řady garáží s vlastní přístupovou cestou a až na konci je několik domů. V tomto úseku nejsou chodníky.

[29] S ohledem na značně odlišný charakter Havlíčkovy ulice v Jihlavě v jejích výše zmíněných úsecích bylo nezbytné ve výroku rozhodnutí o přestupku vymezit místo spáchání přestupku přesněji než označením ulice a města. Hodnocení naplnění materiálního znaku přestupku se totiž odvíjí od konkrétního místa (úseku) jeho spáchání a v případě jeho naplnění se dále výše sankce odvíjí od hledisek zmíněných v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, která je v případě překročení nejvyšší povolené rychlosti opět nezbytné vztahovat ke konkrétnímu místu (úseku) spáchání přestupku. Má-li Havlíčkova ulice výrazně jiný charakter ve výše vymezených úsecích, bylo nezbytné naplnění materiálního znaku přestupku a určení výše pokuty odvíjet od toho místa (úseku), kde byl přestupek skutečně spáchán. Okolnosti, které odůvodňují naplnění materiálního znaku přestupku, a okolnosti, které odůvodňují výši uložené pokuty, nemohou být s ohledem na značně rozdílný charakter popsaných úseků Havlíčkovy ulice zcela totožné. Již jen z hlediska možnosti obrany osoby obviněné z přestupku mělo význam vymezit místo spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí přesněji, než tomu bylo v nynější věci (tj. jen jako „*na ulici Havlíčkova v Jihlavě, ve směru jízdy k hlavnímu nádraží*“).

[30] Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že především s ohledem na skutečnost, že ulice Havlíčkova v Jihlavě má výrazně odlišný charakter v jednotlivých svých úsecích, a s přihlédnutím k délce této ulice, která činí více než 2 km, dospěl k závěru o nedostatečné specifikaci místa spáchání přestupku ve výroku správního rozhodnutí, co se týče vymezení „*na ulici Havlíčkova v Jihlavě, ve směru jízdy k hlavnímu nádraží*“. Výrazně odlišný charakter Havlíčkovy ulice v jejích jednotlivých úsecích je okolností, která nynější případ odlišuje od věci posuzované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 As 216/2015.

Vhodné je zdůraznit, že šlo o skutečně výrazně rozdílný charakter ulice v jejích jednotlivých částech.

[31] Vymezení není dostatečné ani v případě druhého skutku, který byl z hlediska místa popsán takto: „*v Jihlavě, městská část Hruškové Dvory, směrem k ulici Polenská*“. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném vymezení není určena ani silnice, na níž k přestupku došlo. Uvedené vymezení se vztahuje na celu městkou část krajského města a je možné je vztáhnout na téměř jakoukoli komunikaci v této městské části. Upřesnění, jakým směrem stěžovatel s automobilem jel, není v daném ohledu určující, jelikož z něj nelze jednoznačně určit silnici, na níž k přestupku došlo. Nejvyšší správní soud konstatuje, že vymezení místa spáchání přestupku pomocí specifikace městské části je v posuzované věci nedostatečné, jelikož pod takové vymezení lze vztáhnout řadu různých komunikací a míst na těchto komunikacích v dané městské části. Charakter jednotlivých komunikací v této městské části je natolik rozdílný, že nešlo o dostatečné vymezení.

IV. c) Námitky směřující proti výsledku měření poprvé uplatněné až v žalobě

[32] Stěžovatel byl v průběhu správního řízení pasivní, ve věci se nevyjádřil, ústního jednání se nezúčastnil, podal pouze blanketní odvolání, které nedoplnil o uvedení toho, v čem spatřuje rozpor napadeného správního rozhodnutí s právními předpisy nebo v čem spatřuje jeho nesprávnost či vady ve správním řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.

[33] Poprvé až v žalobě uvedl své výhrady proti rozhodnutí správních orgánů. Provedené měření rychlosti zde zpochybňoval v případě jízdy po Havlíčkově ulici tím, že poloha uvedená na záznamu z měření (15° 35′ 33,81″ východní délky, 49° 24′ 37,57″ severní šířky) nemůže odpovídat skutečnosti, jelikož se dané místo nachází uprostřed vozovky a nesouhlasí tak s umístěním radaru, který byl dle fotky z měření umístěn na straně vozovky. Z toho usuzuje, že měřící zařízení nefungovalo správně. Dodal, že správní orgán nezjistil přesné místo měření, a proto není možné říci, zda naměřená rychlost odpovídá skutečné rychlosti jeho vozidla.

[34] Provedené měření rychlosti u přestupku v případě jízdy v městské části Hruškové Dvory v žalobě zpochybňoval tím, že záměrný kříž rychloměru je umístěn na spodní hraně zadního skla vozidla. Jde o nakloněnou plochu a může dojít k tomu, že vinou obsluhy či tvaru komunikace se měřící paprsek posune z horní části skla do jeho dolní části. Rozdíl vzdáleností horní a dolní části skla k rychloměru tak dle stěžovatele může činit i 40 cm a za 0,3 s trvající měřící cyklus vznikne chyba v měření 4,8 km/h oproti již zohledněné odchylce samotného zařízení o velikost ± 3 km/h.

[35] Krajský soud v napadeném rozsudku žalobním námitkám zpochybňujícím měření nepřisvědčil. V odůvodnění k tomu uvedl, že správní orgány zjistily skutkový stav tak, že o vině stěžovatele nejsou důvodné pochybnosti. O správnosti měření neměl krajský soud s ohledem na povahu shromážděných podkladů rozhodnutí pochybnosti. Námitky, jimiž se v žalobě stěžovatel snažil zpochybnit měření, krajský soud označil za „fádní argumentaci“. Vedle takto pojatého odůvodnění, proč nebyly žalobní námitky důvodné, krajský soud zmínil, že úkolem správního soudnictví není suplovat činnost správních orgánů, před nimiž byl stěžovatel zcela pasivní, není úkolem správního soudu posoudit technickou argumentaci účelově uplatněnou poprvé až v žalobě. K tomu krajský soud

odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 – 43, a ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39.

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s důvody, pro které krajský soud shledal jeho žalobní námitky jako nedůvodné. Stěžovatelovy námitky proti právě shrnutému hodnocení krajského soudu Nejvyšší správní soud posoudil optikou závěrů, k nimž dospěl jeho rozšířený senát v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71. Samotná skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné (k bližšímu odůvodnění tohoto závěru viz body [33] až [43] zmíněného usnesení rozšířeného senátu). Krajský soud však může nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného skutkového a právního stavu věci shledat irelevantními nebo nevěrohodnými, a neshledá-li ani jiná pochybení správních orgánů, žalobu zamítnout.

[37] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že v nynější věci nejsou dány rozumné pochybnosti o řádném provedení měření rychlosti a že takové pochybnosti nebyla schopna nastolit ani stěžovatelova argumentace v žalobě.

[38] Podklady rozhodnutí u obou skutků tvořila především oznámení o přestupku, záznamy o přestupku obsahující fotografie měřeného vozidla s údaji o provedeném měření a ověřovací listy rychloměrů. Žádný z těchto podkladů nevzbuzoval pochybnosti. Ověřovací listy se vztahovaly k rychloměru, kterým bylo měřeno, platnost ověření pokrývala i den, kdy k měření došlo. Fotografie ze záznamů o přestupku obsahující výstup z měřícího zařízení zřetelně zobrazují měřené vozidlo. Z těchto fotografií není patrno, že by se v okolí nacházely překážky, které by ovlivnily měření. Fotografie a záznamy z měření nevykazují žádné nestandardnosti. Měření provedli strážníci městské policie v jednom případě a příslušníci Policie České republiky v případě druhém.

[39] Co se týče měření na Havlíčkově ulici, Nejvyšší správní soud považuje stěžovatelovo tvrzení o tom, že zeměpisné souřadnice na záznamu měření nemohou odpovídat umístění radaru, za irelevantní ve vztahu k tomu, zda silniční laserový rychloměr pracoval správně. Použitý laserový rychloměr totiž pro samotné měření rychlosti nevyužívá určování zeměpisných souřadnic. K měření rychlosti se užívá laserového paprsku, což je známo i stěžovateli, který sám na jiném místě poznamenává, že rychlost je u laserového rychloměru stanovena podle rozdílu vzdáleností změřených za určitý čas. Stěžovatelova tvrzení o tom, že zeměpisné souřadnice neodpovídají fotografii z měření či jeho tvrzení o modulu GPS tak nemohou zpochybnit zjištěnou rychlost vozidla.

[40] Co se týče měření v městské části Hruškové Dvory, ani zde stěžovatelova žalobní argumentace nemohla zpochybnit naměřenou rychlost. Jde totiž o pouhé spekulace, že měření mohlo být zkresleno, pokud by se měřící laserový paprsek posunul níže po zadním skle vozidla. Vzhledem k tomu, že vozidlo jelo v době měření na silnici v dobrém technickém stavu bez jakýchkoli nerovností či děr, představuje tvrzení o posunutí měřícího paprsku vinou tvaru komunikace čirou spekulaci, která není ničím podložena. Shodně tomu je i tvrzení, že k posunutí měřícího paprsku mohlo dojít vinou obsluhy.

Stěžovatel nepoukázal na žádný konkrétní poznatek, který by vedl k tomu, že vinou obsluhy skutečně došlo k posunutí měřícího paprsku. Čiré spekulace, navíc nepodložené, nemohou správnost měření zpochybnit.

[41] Nejvyšší správní soud souhlasí s tou částí odůvodnění krajského soudu, v jejímž rámci krajský soud poukázal na to, že na základě podkladů ve spise o správnosti zjištění rychlosti nejsou pochybnosti a že ani stěžovatelova žalobní argumentace měření vzhledem ke svému obsahu nezpochybnila. Jakkoli právě argumentace krajského soudu byla v napadeném rozsudku uvedena poměrně stručně, Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by se krajský soud nezabýval žalobními námitkami, jimiž chtěl stěžovatel zpochybnit měření.

[42] Ke zbylé části odůvodnění napadeného rozsudku ohledně žalobních námitek do měření Nejvyšší správní soud uvádí, že pouze z důvodu, že stěžovatel byl před správními orgány pasivní, nelze bez dalšího odmítnout námitky poprvé uplatněné až v žalobě. Tu část argumentace uvedenou v napadeném rozsudku, v jejímž rámci krajský soud spojoval s pasivitou stěžovatele i jeho zástupce v řízení před správními orgány důsledek v podobě nemožnosti projednat technickou argumentaci v žalobě, tak nemohl Nejvyšší správní soud aprobovat s ohledem na závěry výše citovaného usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 10 As 24/2015. To však nic nemění na tom, že žalobní námitky týkající se měření byly nedůvodné s ohledem na to, že podklady ve spise nevyvolávají pochybnosti o měření a ani uplatněná žalobní argumentace v daném směru žádné odůvodněné pochybnosti nevnesla, což krajský soud v napadeném rozsudku vyjádřil, byť stručně.

IV. d) Předvolání k ústnímu jednání před správním orgánem

[43] Stěžovatel namítl, že správní orgán pochybil, když předvolání k ústnímu jednání o přestupku doručil pouze jeho zástupci, a nikoli též stěžovateli samotnému. Jde o nedůvodnou námitku.

[44] Dle § 34 odst. 2 správního řádu platí, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený v řízení něco vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci.

[45] Dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích platí, že o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

[46] V případě ústního jednání o přestupku není obecně nezbytná osobní účast obviněného z přestupku. Procesní práva obviněného z přestupku je možné s ohledem na jejich povahu vykonat prostřednictvím zástupce, který tak může navrhovat důkazy, seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim, klást svědkům otázky atd. Podmínka osobní účasti obviněného při jednání nevyplývá ani z čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, podle něhož má každý obviněný právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru. Pokud je obviněný zastoupen, zpravidla postačí, když se ústního jednání zúčastní pouze jeho zástupce (viz bod 23. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 53/2013 - 37).

[47] Za úkon, který může vykonat v řízení osobně jen obviněný z přestupku, judikatura považuje výslech samotného obviněného (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 - 61, či bod 24. již zmíněného rozsudku sp. zn. 8 As 53/2013).

[48] V nynější věci správní orgán nehodlal provést výslech obviněného, nebylo proto důvodu, aby předvolání k ústnímu jednání doručoval též stěžovateli. Plně postačilo předvolání doručit zástupci stěžovatele. S již zmíněnou výjimkou výslechu obviněného totiž platí, že v případě ústního jednání „*není nezbytné, aby se ho obviněný fyzicky účastnil, a zákonná úprava proto ani nepožaduje doručování předvolání přímo jemu za situace, kdy je řádně zastoupen*“ (viz bod [23] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 111/2011 - 56).

[49] Nepřípadná je stěžovatelova argumentace tím, že dle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), se předvolání doručuje do vlastních rukou. Trestní řád obsahuje vlastní úpravu doručování předvolání, která je odlišná od úpravy v řízení o přestupcích, kde se uplatní § 34 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 51 zákona o přestupcích. Vzhledem k tomu, že na doručování předvolání k ústnímu jednání o přestupcích se uplatní správní řád, není prostor pro *analogii legis*, které se stěžovatel dovolával.

[50] Současně nelze přisvědčit stěžovatelovu tvrzení, že doručováním předvolání samotnému obviněnému z přestupku by se zamezilo tomu, že se ústní jednání uskuteční bez přítomnosti obviněného např. z toho důvodu, že jej jeho zástupce o ústním jednání opomene informovat. Udělení plné moci k zastupování je výrazem určité důvěry zastoupeného ve zplnomocněného zástupce se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Nedostatek důvěry zastoupeného v zástupce případně pochybení zástupce při hájení zájmů zastoupeného lze řešit pečlivým výběrem zástupce či osobní obhajobou. Současná zákonná úprava však nepočítá s tím, aby správní orgán musel předcházet pochybením zástupce při oznamování termínu ústního jednání zastoupenému tím, že by ukládal povinnost zasílat předvolání též obviněnému z přestupku, není-li třeba provést jeho výslech.

V. Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s hodnocením krajského soudu ohledně dostatečné specifikace místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně [viz část IV. b) tohoto rozsudku]. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. Věc však nevracel krajskému soudu k dalšímu řízení, jelikož současně zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a to na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Pro zrušení rozhodnutí žalovaného totiž byly podmínky již v řízení před krajským soudem.

[52] V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Podstatou tohoto závazného právního názoru je hodnocení, že vymezení místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nedostatečné jak u vymezení „*na ulici Havlíčkova v Jihlavě, ve směru jízdy k hlavnímu nádraží*“, tak u

vymezení „v *Jihlavě, městská část Hruškové Dvory, směrem k ulici Polenská*“. Bližší odůvodnění tohoto závazného právního názoru je obsaženo v části IV. b) tohoto rozsudku.

[53] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského soudu a současně ruší 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.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[54] Jelikož stěžovatel dosáhl zrušení správního rozhodnutí, měl z procesního hlediska úspěch ve věci a náleží mu tak dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěch neměl.

[55] Důvodně vynaložené náklady řízení před krajským soudem jsou tvořeny soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč. Dále jsou tvořeny odměnou za 2 úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a za podání 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), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“]. Výše odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Náklady řízení před krajským soudem tvoří i paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč spojená v této výši s každým úkonem právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož stěžovatelův zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží dle § 57 odst. 2 s. ř. s. mezi náklady řízení před krajským soudem i částka 1 428 Kč (21 % z částky 6 800 Kč), která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtená z odměny za zastupování a z náhrady hotových výdajů. Důvodně vynaložené náklady řízení před krajským soudem dosáhly výše 11 228 Kč (3 000 Kč + 2 × 3 100 Kč + 2 × 300 Kč +1 428 Kč).

[56] Důvodně vynaložené náklady v řízení před Nejvyšším správním soudem jsou tvořeny soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, odměnou ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a částkou 714 Kč (21 % z částky 3 400 Kč), která odpovídá příslušné sazbě daně, vypočtenou z odměny za zastupování a z náhrady hotových výdajů. Důvodně vynaložené náklady řízení před Nejvyšším správním soudem dosáhly výše 9 114 Kč (5 000 Kč + 3 100 Kč + 300 Kč +714 Kč).

[57] Žalovaný je tak povinen stěžovateli zaplatit náklady řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem v celkové výši 20 342 Kč (11 228 Kč + 9 114 Kč) k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[58] Žalovaný úspěch ve věci neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. července 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu