

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **K. P.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2015, čj. KUJI 74596/2015, ODSH 1110/2015 Hor, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2017, čj. 29 A 178/2015-42,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2017, čj. 29 A 178/2015-42, **se odmítá.**

II. Ve zbytku se kasační stížnost **zamítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2015 Magistrát města Jihlavy (dále též jen „magistrát“) rozhodl, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění do 30. 6. 2017, tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Konkrétně z údajů systému monitorování průjezdu přes křižovatku na červenou RedCon magistrát zjistil, že neznámý řidič žalobcem provozovaného vozidla dne 10. 2. 2015 v 10:13 hodin na

křižovatce v obci Jihlava nerespektoval signál s červeným světlem „Stůj!“. Porušil tak § 70 odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 téhož zákona. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[2] Krajský soud vyhověl žalobě, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důkaz záznamem z kamerového systému RedCon nebyl získán v souladu s právními předpisy. Kontrolovat dodržování povinností účastníků silničního provozu a pravidel provozu na pozemních komunikacích je oprávněna Policie ČR. V rámci přenesené působnosti je dle § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn projednávat přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu [tj. do 30. 6. 2017 podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích], nikoliv vykonávat dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle odst. 9 téhož ustanovení. Soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že důkaz získal magistrát coby poznatek z vlastní činnosti podle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích. Vlastní činností správního orgánu nelze rozumět postup, při němž správní orgán bez prokázaného zákonného zmocnění nainstaluje automatizované záznamové zařízení k monitorování průjezdu křižovatkou za účelem výkonu dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a na základě záznamů z tohoto zařízení pak uděluje pokuty těm účastníkům silničního provozu, kteří porušili své povinnosti vyplývající ze zákona o silničním provozu. Podkladem pro zahájení řízení z moci úřední na základě poznatku z vlastní činnosti podle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích lze rozumět zjištění správního orgánu, která učinil, pokud například vykonává sám rovněž dohledovou činnost na daném úseku státní správy. V tomto případě však magistrát neměl působnost k dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Důsledkem překročení působnosti správního orgánu je pak to, že takto opatřený důkaz je v sankčním řízení nepoužitelný.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku kasační stížnost. Dle § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, se obecní policie podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. V řešené věci je Městská policie Jihlava, v návaznosti na § 24b zákona o obecní policii, provozovatelem městského kamerového systému. Zároveň magistrát dle § 124 odst. 5 písm. m) zákona o silničním provozu provádí prevenci v oblasti bezpečnosti silničního provozu. V rámci prevence bezpečnosti silničního provozu monitoruje průjezd a při této činnosti svěřené mu zákonem zjišťuje přestupky. Magistrát „fyzicky“ nevykonává dohled nad bezpečností provozu, pouze při provádění prevence zjišťuje stav na křižovatce, a pokud ze své úřední činnosti zjistí přestupek, tak jej projedná jako věcně a místně příslušný správní orgán. Dle § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je orgánem obce obecní úřad (magistrát). Zákonné zmocnění k provádění prevence bezpečnosti silničního provozu není v žádném právním předpisu blíže specifikováno. Nelze tedy „*vyloučit*“, aby pod toto zmocnění byl podřazen též monitoring dodržování povinnosti „*zastavit vozidlo na signál, který*

pokračování

přikazuje zastavit vozidlo“. V řešené věci mají dva orgány téže obce svou část činnosti či působnosti, které se vzájemně překrývají. Stěžovatel má za to, že pokud je výkonem dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích pověřen jeden orgán obce a prevencí v oblasti bezpečnosti silničního provozu druhý orgán téže obce, nelze přijmout závěr, že se jedná o překročení zákonného zmocnění správním orgánem, to vše za podmínky, že městská policie provozuje městský kamerový systém.

[4] Žalobce ve vyjádření poukazuje na to, že tuto argumentaci stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě. Zmínka o údajném zákonném provozování systému RedCon Městskou policií Jihlava je prý nepravdivá. S odkazem na smlouvy týkající se kamerového systému RedCon a informace získané od správního orgánu I. stupně na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žalobce dovozuje, že provozovatelem je nikoliv Městská policie Jihlava, ale soukromá osoba, společnost ADŽ Praha.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není přípustná ve vztahu k výroku II. rozsudku krajského soudu, kterým krajský soud odmítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal uložení povinnosti stěžovateli písemně se omluvit za zásah do jeho práv a svobod. Co do tohoto výroku byl totiž stěžovatel úspěšný, nejsou tedy dány podmínky tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, věc *Žamberk*). Ostatně stěžovatel proti důvodům výroku II. nijak neargumentuje.

[6] Ve zbytku je kasační stížnost přípustná, je podána včas a osobou oprávněnou, není však důvodná.

[7] NSS předně k argumentaci žalobce upozorňuje, že zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, dopadá z logiky věci pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmikoli právními důvody. Zákon to nepodmiňuje ani tím, že by žalovaný musel být v řízení o žalobě aktivní, resp. podat vyjádření k žalobě (srov. rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104).

[8] Krajský soud založil svůj rozsudek na tom, že v rámci přenesené působnosti je dle § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn projednávat přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu [tj. do 30. 6. 2017 podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích], ale nikoliv instalovat kamerový systém a vykonávat tak soustavný dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích podle odst. 9 téhož ustanovení. S tímto názorem se NSS plně ztotožňuje. Stěžovatel nyní celou věc upřesňuje s tím, že kamerový systém provozovala pro obec její obecní policie.

[9] NSS nejprve předesílá obecná východiska svého rozhodnutí. Z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 Listiny základních práv a svobod plyne, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato zásada je základem českého právního systému. Omezuje výkon státní moci jen na ty prostředky a postupy, které jsou upraveny zákonem. Stát nemůže vůči občanům působit mimo zákon, třebaže by motivace takovéhoto působení byly jakkoliv bohulibé. Tuto zásadu nelze zpochybňovat, neboť bez ní přestává být demokratický právní stát státem právním. Bez ní by občané byli vydáni napospas orgánům veřejné moci, které by mohly volně a bez jakéhokoliv zákonného omezení prosazovat své aktuální představy veřejného blaha.

[10] Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný personálně, odborně a materiálně vybavenými správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je, za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci, prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k tomu zmocněny zákony. Správní činnosti musí být regulovány zákonem „*zejména tehdy, má-li mít jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou či právnickou osobu a rovněž tehdy, kdy by jeho postup mohl vést k omezení či zásahu do práv a svobod*“ (srov. rozsudek ze dne 2. 4. 2008, čj. 1 As 12/2008-67, č. 1607/2008 Sb. NSS).

[11] Proto NSS dále zvažoval, zda obecní policie byla vůbec oprávněna kamerovým systémem monitorovat dodržování povinnosti zastavit vozidlo na signál červeného světla „Stůj!“. Výkon dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích je zákonem o silničním provozu (§ 124 odst. 9) svěřen Policii České republiky, částečnou působností v této oblasti disponuje též policie obecní. Obecní policie však má působnost co do dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích omezenou, v rozsahu stanoveném zákonem o obecní policii či jiným zvláštním zákonem [srov. § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii].

[12] Stěžovatel tvrdí, že kamerový systém provozuje obecní policie v Jihlavě. Krajský soud se výslovně nevyjádřil k otázce, zda na věci něco mění skutečnost, že kamerový systém provozuje obecní policie (nikoliv tedy přímo magistrát). V tomto ohledu totiž zůstal stěžovatel před krajským soudem pohříchu zcela pasivní a nic k této otázce neuvedl.

[13] Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii). Obecní policie je oprávněna, je-li to *potřebné pro plnění jejích úkolů podle zákona*, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných (§ 24b odst. 1 zákona o obecní policii). Jsou-li k pořizování těchto záznamů zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit (§ 24b odst. 2).

[14] Působnost obecní policie je vymezena § 2 zákona o obecní policii. Toto ustanovení, ve znění do 30. 6. 2017, znělo:

> § 2
> Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona

pokračování

> a) přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,
> b) dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití,
> c) dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce,
> **d) se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích,**
> e) se podílí na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení,
> f) se podílí na prevenci kriminality v obci,
> g) provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích5) v obci,
> **h) odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce,**
> i) poskytuje za účelem zpracování statistických údajů Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) na požádání údaje o obecní policii.

[15] NSS jen pro pořádek uvádí, že § 2 písm. h) zákona o obecní policii na nynější věc použitelný není. To plyne již jen z geneze tohoto ustanovení. Do konce roku 2008 obecní policie odhalovala *přestupky a jiné správní delikty*, od roku 2009 jen ty přestupky (a do 30. 6. 2017 jiné správní delikty), *jejichž projednávání je v působnosti obce*. Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2008 Sb. k tomu vysvětlovala, že „[z]*ůžení oblasti odhalování přestupků a jiných správních deliktů vychází z toho, že obecní policie resp. strážník nemůže vykonávat dohled nad dodržováním všech právních předpisů, které jsou součástí právního řádu České republiky a dublovat či nahrazovat činnost příslušných orgánů při jejich porušení*“ (č. tisku 440/0, rozesláno dne 29. 2. 2008, viz www.psp.cz).

[16] Podle § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017, obce projednávaly *přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst*. Je evidentní, že projednávání dopravních přestupků nebylo v působnosti obce, ale obecního úřadu obce s rozšířenou působností v rámci přeneseného výkonu státní správy (srov. § 53 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích; shodně též Vetešník, P. - Jemelka, L. *Zákon o obecní policii. Komentář.* 1. vydání, Praha 2009, s. 62 násl., kteří navíc upozorňují, že působnost obce vedle zákona o přestupcích mohou založit i zvláštní zákony, např. § 28 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání).

[17] Hranice působnosti obecní policie v oblasti dopravních přestupků jsou tedy dány nikoliv § 2 písm. h), ale § 2 písm. d) zákona o obecní policii, ve spojení s dalšími ustanoveními téhož zákona nebo zvláštních zákonů. Je třeba zopakovat, že působnost obecní policie v této oblasti byla omezená, na rozdíl od působnosti Policie ČR [viz textace § 2 písm. d) zákona o obecní policii: obecní policie se podílí *v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem* na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích].

[18] NSS k tomu zdůrazňuje, že obecní policie v roce 2015 vůbec nemohla projednat přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 zákona o silničním provozu. Jak totiž uváděl zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v § 86 písm. d) bod 2., obecní policie mohla

projednávat přestupky podle zákona o silničním provozu *spáchané nedovoleným stáním nebo zastavením vozidla na pozemní komunikaci, vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, porušením pravidel o překročení nejvyšší dovolené rychlosti, porušením pravidel jízdy na zvířatech, vedení a hnaní zvířat na pozemní komunikaci, pohybem chodce na pozemní komunikaci odporujícím pravidlům provozu na pozemních komunikacích, nedovoleným způsobem použití lyží, kolečkových bruslí a podobných prostředků na chodníku a nedovoleným vedením jízdního kola nebo jízdou na něm v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích a porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích ostatními řidiči nemotorových vozidel*. Projednat přestupky spočívající v porušení povinnosti zastavit vozidlo na signál, který přikazuje zastavit vozidlo, bylo zcela mimo působnost obecní policie.

[19] Základním účelem *Systému monitorování průjezdů přes křižovatku na červenou RedCon* je, jak již plyne z jeho názvu, monitorování průjezdu vozidel přes křižovatku na červenou. V nynějším případě byla detekce vozidel projíždějících na červenou jedinou funkcí systému. Jinou funkci systém neplnil. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvádí, že systém RedCon nic neměří, „*pouze monitoruje průjezd křižovatkou a v případě průjezdu na červenou toto zaznamenává*“. Jiná data než „*data splňující podmínky průjezdu na červenou*“ zařízení neukládá (s. 4 a 5 rozhodnutí stěžovatele). Stěžovatel v rozhodnutí dále shrnuje, že RedCon „*je automatický vizuální systém pro detekci vozidel projíždějících křižovatkou na červenou*“, „*kamery nepřetržitě snímají situaci a v případě průjezdu vozidla na červenou je vozidlo detekováno*“ a dále je snímek analyzován a uložen do databáze (s. 6 rozhodnutí). Ve spise je dále založena odpověď na žádost o poskytnutí informace ze dne 5. 8. 2015, kde Magistrát města Jihlavy žalobci sděluje, že systém „*zaznamenává pouze vozidla, u kterých je detekován průjezd na červenou, a pouze ve sledovaném směru jízdy*“ (č. l. 39 správního spisu, bod 7.).

[20] Protože přestupky spočívající v jízdě na červenou byly v roce 2015 zcela mimo působnost obecní policie [§ 2 písm. d) zákona o obecní policii ve spojení s dalšími ustanoveními téhož nebo zvláštních zákonů], nemohla obecní policie ani zřídit a provozovat takovýto monitorovací systém. Ve smyslu § 24b odst. 1 zákona o obecní policii totiž nebyl a nemohl být potřebný pro plnění úkolů obecní policie. Důkazy z takovéhoto systému vzešlé jsou tedy nezákonné a procesně nepoužitelné (srov. přiměřeně již v bodě [10] cit. rozsudek 1 As 12/2008).

[21] NSS podotýká, že jiná by byla situace tehdy, pokud by kamerový systém sloužil k plnění zákonných úkolů obecní policie (např. monitorovací systém sloužící primárně k zjišťování dopravních přestupků v rámci působnosti obecní policie, event. sloužící k dohledu nad místními záležitostmi veřejného pořádku), strážníci by však na něm objevili určitý přestupek, který by byl mimo působnost obecní policie. Takovýto důkaz vzešlý z legálně provozovaného kamerového systému by samozřejmě byl procesně použitelný, obecní policie by jej měla oznámit k projednání přestupku příslušnému správnímu orgánu. Stejně tak nelze ze sankčního řízení vyloučit důkaz vzešlý z kamerového systému provozovaného v rozporu s veřejnoprávními předpisy soukromou osobou. Takto vzniklý důkaz nelze z dokazování paušálně vylučovat (srov. ve vztahu k úpravě starého občanského zákoníku z roku 1964 rozsudek ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68, č. 2518/2012 Sb. NSS; srov. k tomu též § 88 odst. 1 nového občanského zákoníku z roku

pokračování

2012, který s účinností od roku 2014 rozšiřuje roli audiovizuálních důkazů). Nynější případ je však jiný, kamerový systém byl provozován dle tvrzení stěžovatele obecní policií, ovšem zcela mimo její zákonem zakotvenou působnost. Užití takovéhoto důkazu proto nelze tolerovat, neboť jinak by byly zásadním způsobem zpochybněny ústavní principy čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 Listiny.

[22] Stěžovatel se dále opírá o to, že obecní úřad obce s rozšířenou působností (tedy i magistrát v této věci) provádí prevenci v oblasti bezpečnosti silničního provozu [§ 124 odst. 5 písm. m) zákona o silničním provozu]. Tím se snaží rozšířit působnost obecní policie. NSS k tomu uvádí, že obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii). Obecní policie tedy není orgánem obecního úřadu, ale obce, proto působnost obecní policie nelze takto jednoduše expandovat ani volně zaměňovat s působností obecního úřadu (srov. k tomu též výklad pod bodem [16] shora). Proto se NSS nebude ani k rozsahu působnosti preventční ve smyslu § 124 odst. 5 písm. m) zákona o silničním provozu jakkoliv vyjadřovat.

[23] S ohledem na důvody tohoto rozsudku již bylo nadbytečné zabývat se argumentací žalobce, že ve skutečnosti má systém RedCon z velké části pod svou kontrolou (protizákonně) třetí osoba. NSS přesto jen pro pořádek připomíná, že zákonu o obecní policii odpovídá jen takový kamerový systém, který spravuje a má k němu přístup pouze obecní policie (srov. k tomu rozsudek ze dne 25. 9. 2014, čj. 4 As 75/2012-28, *město Sokolov*, bod 24).

[24] NSS poznamenává, že počínaje 1. 7. 2017 byl zákon o silničním provozu novelizován (část sto druhá, čl. CIII zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích). Nový § 124 odst. 11 zákona o silničním provozu rozšířil působnost obecní policie i na přestupky podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 zákona o silničním provozu. Za stávající právní situace by tedy byl závěr NSS odlišný. V roce 2015 však obecní policie nemohla zřídit kamerový systém, jehož jediným či hlavním cílem byl monitoring průjezdu vozidel křižovatkou a zjišťování přestupků spáchaných porušením povinnosti řidiče zastavit vozidlo „na červenou“. Vykročila by tak zcela mimo svou zákonem vymezenou působnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS proto ve zbytku zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. (ve vztahu k výroku I. se uplatní § 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce byl ve věci plně úspěšný a právo na náhradu nákladů řízení by mu proto náleželo, žádné náklady řízení mu však nevznikly. Proto ani jemu NSS náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 7. června 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu