

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **P. S.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2016, č. j. KUKHK-33270/DS/2016/Kj, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2018, č. j. 30 A 6/2017 – 57,

takto:

I. Kasační stížnost **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] Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 11. 2016, č. j. KUKHK-33270/DS/2016/Kj (dále též „napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem, odbor dopravy a silničního hospodářství, ze dne 15. 9. 2016, č. j. ODP/82766-2016/dum 33720-2015/dum/14 (dále též „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), čehož se měl dopustit tím, že porušil ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, neboť jako provozovatel motorového vozidla tovární značky Škoda Yeti, registrační značky X, v rozporu s ním nezajistil, aby při užití tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovené tímto zákonem. Řidič uvedeného vozidla, jehož totožnost nebyla správním

orgánem zjištěna, dne 29. 7. 2015, v 16:50 hod., na pozemní komunikaci v obci Třebihošť, Horní Dehtov, silnice II/300, směr Hořice, okres Trutnov, v úseku platnosti dopravní značky IS 12a – „Obec“ a dopravní značky IS 12b - „Konec obce“, při řízení uvedeného vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci stanovenou zvláštním právním předpisem na 50 km/h, přičemž mu byla silničním úsekovým rychloměrem SYDO Traffic Velocity, výrobní číslo GEMVEL0009, naměřena rychlost jízdy 68 km/h; při zvážení možné odchylky měřicího zařízení ve výši + 3 km/h tak byla naměřena skutečná rychlost jízdy 65 km/h, čímž nezjištěný řidič porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a dopustil se tak přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 téhož zákona. Za tento správní delikt byla žalobci podle § 125f odst. 3, v návaznosti na § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu, uložena pokuta ve výši 1500 Kč; na základě § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., byla žalobci uložena taktéž povinnost paušální náhrady nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení včetně prvostupňového správního rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce namítal vady správního řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí; zpochybňoval podmínky měření rychlosti dle § 79a zákona o silničním provozu; dále tvrdil, že nebyly provedeny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku; dovolával se s odkazem na § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu liberace s tím, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení své právní povinnosti stanovené v § 10 odst. 3 zabránil; taktéž namítal, že nebylo provedeno ústní jednání či dokazování mimo ústní jednání za jeho osobní účasti a poukazoval na protiústavnost skutkové podstaty daného správního deliktu.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 3. 2018, č. j. 30 A 6/2017 – 57 (dále jen „napadený rozsudek“) podanou žalobu zamítl. K nesouhlasu žalobce s tím, že se prvostupňový správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí odvolal v souvislosti s výkladem pojmu „automatizovaný technický prostředek používaný bez obsluhy“ na stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 29. 5. 2013, č. j. 102/2013-160-OST/4 (dále také jen „stanovisko“), aniž by touto listinou byl proveden důkaz a byla založena do správního spisu, krajský soud uvedl, že závěr o povaze rychloměru opřel správní orgán zejména o jiné důkazy, které ve správním spise založeny jsou, přičemž již jen na základě těchto důkazů bylo možno dojít ke spolehlivému závěru, že při měření rychlosti vozidla žalobce byl použit automatizovaný technický prostředek bez obsluhy. Krajský soud přesto doplnil dokazování předmětným stanoviskem a dále Návodem k použití rychloměru SYDO Traffic Velocity, včetně Certifikátu o schválení typu měřidla daného silničního rychloměru. Na námitku žalobce, že napadené rozhodnutí je překvapivé, neboť bylo vydáno v rozporu s rozhodovací praxí žalovaného, krajský soud konstatoval, že mu je známo, že žalovaný původně zastával odlišný právní názor, totiž že jde o pochybení, pokud správní orgán neprovedl dokazování formou detailně vypracovaného protokolu a že nestačí učinění záznamu; skutečnost, že žalovaný svůj předchozí nesprávný názor na tuto otázku korigoval pod vlivem judikatury, není ovšem nic neobvyklého a dokonce jde o stav žádoucí. Žalobci, resp. jeho zástupci, který zastupuje opakovaně právě ve věcech obdobných správních deliktů provozovatelů vozidel, je dle krajského soudu tento stav dobře znám a nemůže být pro něho proto ani překvapivý. Žalovanému však vytknul, že

důvod změny svého postoje v této otázce v odůvodnění rozhodnutí výslovně nezmínil, nicméně tento nedostatek dle něj nezpůsobil nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Co se týče přesvědčení žalobce o nepřezkoumatelnosti prvostupňového správního rozhodnutí pro absenci zdroje informace o povaze měřeného úseku jakožto zastavěného území obce, krajský soud měl za to, že pro naplnění skutkové podstaty daného deliktu je relevantní, zda se měřený úsek nacházel v obci ve smyslu zákona o silničním provozu, nikoliv zda celý měřený úsek probíhal jejím zastavěným územím v kontextu namítaného stavebního zákona; aplikace stavebního zákona, resp. územního plánu obce za účelem vymezení pojmu „zastavěné území obce“ není na místě, neboť předpisy stavebního práva na danou problematiku vůbec nedopadají. Skutečnost, že se měřený úsek skutečně nachází mezi dopravními značkami „Obec“ a „Konec obce“ pak vyplývá nejen z přesné specifikace tohoto úseku ve správních rozhodnutích, ale také z důkazů provedených správním orgánem. Na pochybnost žalobce o tom, zda nebyl porušen § 79a zákona o silničním provozu, reagoval krajský soud připomenutím, že veřejnoprávní smlouva mezi obcemi Dvůr Králové nad Labem a Třebihošť, stejně jako souhlas Policie ČR s měřením rychlostí vozidel v daném úseku městskou policií jsou součástí správního spisu. Krajský soud dále provedl důkaz Smlouvou o nájmu zařízení a o poskytování služeb, z jejíhož obsahu nevyplynulo, že by pronajímatel (soukromý vlastník) měřícího zařízení mohl do jeho chodu jakkoliv zasahovat. Při vypořádání námitky žalobce, že správní orgán neučinil nezbytné kroky ke zjištění skutečného řidiče předmětného vozidla, vycházel krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46. Zdůraznil, že žalobce sice označil k výzvě správního orgánu jako údajného řidiče pana L. H. N., avšak s touto osobou se nepodařilo správnímu orgánu navázat kontakt; správní orgán jej vyzval k podání vysvětlení, doručovanou písemnost si však v úložní době nevyzvedl a zásilka se vrátila správnímu orgánu s tím, že je adresát v místě sděleném žalobcem jako kontaktním neznámý, stejně tak se správnímu orgánu nepodařilo doručit ani na adresu trvalého bydliště ve Vietnamu. Dále odmítl tvrzení žalobce, že situace měla být řešena postupem dle § 25 odst. 1, § 32 odst. 2 písm. d) či § 37 odst. 3 správního řádu. Krajský soud byl přesvědčen o tom, že správní orgán podnikl potřebné úkony ke zjištění pachatele přestupku a další již nebyly třeba. Pokud prvostupňový správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že ve své databázi eviduje 12 případů, kdy je ze strany zmocněnce žalobce uváděna osoba pana N. jako řidiče různých provozovatelů vozidel, jednalo se o postřeh z hlediska skutkového i právního nadbytečný; skutečnost, že pan N. je osobou nekontaktní, byla totiž v předmětném správním řízení spolehlivě prokázána řadou jiných důkazů. Krajský soud dále jako nedůvodnou shledal též námitku žalobce, že nebyl poučen o možnosti liberovat se dle § 125e odst. 1 a § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu, když uvedl, že není povinností správních orgánů poučovat podezřelého ze spáchání správního deliktu o tom, že existují liberační důvody, neboť taková povinnost správního orgánu není v žádném právním předpisu zakotvena a nelze ji dovodit ani ze znění § 4 odst. 2 správního řádu. Provozovatel vozidla se může odpovědnosti za správní delikt zprostit toliko v případě, pokud prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru vozidel, přičemž ani jeden z uvedených liberačních důvodů nebyl žalobcem tvrzen. K námitce, že žalovaný potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, ač jeho vydání nepředcházelo nařízení ústního jednání, na kterém by bylo provedeno dokazování za jeho osobní účasti, citoval krajský soud z rozsudků Nejvyššího správního

soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 As 166/2015 - 29, ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, a především pak ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016 - 53, přičemž shrnul, že judikatura se ustálila na jednoznačném závěru, že v případě, kdy je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, musí se jednání ve správním řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nařídit; není-li tomu tak, ústní jednání být nařízeno nemusí. Dle krajského soudu se jednalo o jednoduchý případ, neboť deliktní jednání bylo spolehlivě prokázáno listinami založenými ve správním spise, a nebyla tak splněna podmínka nezbytnosti ústního jednání. Žalobce se mohl se všemi rozhodnými skutečnostmi seznámit postupem dle § 38 odst. 1 či podle § 36 odst. 3 správního řádu, o čemž byl správním orgánem řádně poučen. Žalobci či jeho zmocněnci nic nebránilo zúčastnit se dokazování mimo ústní jednání; pokud žalobce vytýkal správnímu orgánu, že oznámení o provádění dokazování mimo ústní jednání mělo obsahovat výslovné poučení o tom, že se tohoto dokazování může zúčastnit; takovou povinnost správní řád neukládá. S tvrzenou protiústavností samotné skutkové podstaty správního deliktu provozovatele vozidla a povinnosti stanovené v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu se krajský soud vypořádal sdělením, že touto otázkou se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž např. v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 - 40, dospěl k závěru, že toto ustanovení založené na objektivní odpovědnosti s možností liberace není v rozporu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. s čl. 39 a čl. 40 Listiny základních práv a svobod, konkrétně s ústavní garancí principu presumpce neviny, práva nevypovídat a nebýt nucen k sebeobviňování. Doplnil, že Ústavním soudem již byla posuzována ústavnost § 125f silničního zákona, který na citovaný § 10 odst. 3 navazuje, a to v souvislosti s návrhem na jeho zrušení, přičemž Ústavní soud tento návrh usnesením ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 508/15, odmítl s tím, že toto ustanovení nevybočuje z ústavních kautel.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl rozhodnutí zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda byl zkrácen na svých právech procesní chybou správního orgánu spočívající v tom, že mu nebylo umožněno seznámit se s veškerými podklady, na jejichž základě rozhodoval. Vyvrací názor krajského soudu, že k závěru ohledně povahy rychloměru jako automatu bylo možné dospět jen z podkladů založených ve spise. Posoudit, že užitý rychloměr je automatem, lze totiž leda tak, že je prokázáno, co je to automat, resp. jaké jsou jeho definiční znaky, a teprve následně je možné provést subsumpci. Skutečnost, co je to automat a jaké jsou jeho definiční znaky, byla dle stěžovatele dokazována právě a jen předmětným stanoviskem. Správní orgán z žádného ve správním spise založeného podkladu nedovozoval, že se jednalo o automat, takový závěr z nich ostatně ani nebylo možné učinit, neboť žádný z nich nesděloval, co to automat vlastně je. Tato informace byla podána pouze ze stanoviska, které však ve věci bylo opomenutým důkazem. Stěžovatel se taktéž neztotožnil s názorem krajského soudu, dle kterého byla vada řízení před správním orgánem odstraněna tím, že krajský soud provedl důkaz sám. Teprve z dokazování provedeného před krajským soudem se totiž dozvěděl, že pokud u rychloměru stojí policisté, kteří některá vozidla zastavují, pak se nejedná o automat, nicméně již nemohl v řízení o žalobě ovládaném koncentrační zásadou předkládat nová skutková tvrzení.

Pokud by totiž byl s daným podkladem seznámen již v průběhu správního řízení, mohl odpovídajícím způsobem upravit svou procesní strategii, předložit příslušná skutková tvrzení a k nim relevantní důkazní prostředky, a to buď ještě v řízení před správním orgánem, nebo při sepisování žaloby. Právě skutečnost, že správní orgán rozhodoval na základě podkladů, se kterými nebyl seznámen, jej krátila na jeho právech. Stěžovatel dále poukazoval na to, že rozhodnutí správních orgánů by byla nezákonná už jen proto, že vůbec nedefinovala a nevysvětlila neurčitý právní pojem „automatický technický prostředek bez obsluhy“. Teprve pokud by správní orgány vysvětlily, co tento neurčitý pojem znamená, mohl se stěžovatel hájit tím, že tyto jeho definiční znaky nebyly naplněny, a svá tvrzení dokazovat. Jak se však stěžovatel mohl hájit, když mu nebylo sděleno, co je to vlastně automat, je mu dle jeho slov záhadou.

[6] K tvrzení krajského soudu, dle kterého nešlo o porušení zásady legitimního očekávání proto, že ke změně právního názoru žalovaného došlo pod vlivem judikatury, stěžovatel konstatuje, že není relevantní, co žalovaného ke změně názoru vedlo. Jakkoliv je žalovaný za určitých okolností oprávněn svůj právní názor změnit, přičemž jednou z těchto okolností je například nová judikatura, to nic nemění na tom, že správní rozhodnutí musí být předvídatelné a nesmí být překvapivé. Bylo-li zjevné, že stěžovatel spoléhal na ustálenou rozhodovací praxi žalovaného, nebylo vadou, že žalovaný pod vlivem judikatury rozhodl jinak; vadou však bylo, že tak učinil, aniž by o změně svého názoru stěžovatele zpravil. Konstatoval-li krajský soud, že tento nový stav rozhodování žalovaného mu musel být znám, stěžovatel uvádí, že on ani jeho zástupce nebyli účastníky žádného soudního řízení, ve kterém by byla předmětná právní otázka řešena. Stěžovatel dále tvrdí, že krajský soud buďto vzal za zjištěné ze své úřední činnosti, že existuje ustálená rozhodovací praxe žalovaného, která je rozporná se způsobem, kterým danou právní otázku posoudil v nyní projednávané věci, nebo měl provést stěžovatelem navržené dokazování.

[7] Stěžovatel dále brojí proti úvaze krajského soudu, dle které je skutková podstata přestupku naplněna tehdy, dojde-li k překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci, nikoliv v zastavěném území. Dle názoru stěžovatele je však velmi relevantní, zda k přestupku došlo v zastavěném území, neboť jde o definiční znak obce ve smyslu zákona o silničním provozu. Nejedná-li se totiž o zastavěné území, nejde ani o obec. Musí proto být naplněny dva znaky, aby se jednalo o obec: jednak musí jít o zastavěné území, zadruhé musí být označeno příslušnými dopravními značkami. Bylo povinností správního orgánu neurčitý právní pojem „zastavěné území“ definovat a popsat, co pod tímto pojmem míní. Definice, kterou navrhl stěžovatel, opírající se o předpisy stavebního práva, byla krajským soudem odmítnuta, zákon o silničním provozu však žádnou jinou neobsahuje. Stěžovatel připomíná, že měřeno nebylo v žádném městě, nýbrž „na vedlejší silnici v Horní Dolní“, a tedy nelze prima facie činit úsudek, že území bylo skutečně zastavěno, jako by to bylo možné učinit například v případě měření v Praze. Stěžovatel nepochybuje o tom, že bylo měřeno v katastrálním území obce Horní Dehtov, tvrdí však, že nebylo prokázáno, že bylo měřeno v „obci“ ve smyslu zákona o silničním provozu, který považuje za obec něco jiného než jiné právní předpisy.

[8] Stěžovatel taktéž nesouhlasí s právním posouzením krajského soudu, že se jednalo o zcela jednoduchý případ, a tedy ústní jednání nařízeno být nemuselo. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 As 111/2015 - 42. Správní

orgán nedisponoval jednoznačnými podklady, pracoval s neurčitými pojmy, které byly jak stěžovateli, tak správnímu orgánu nesrozumitelné, a jejich význam byl v jednom případě vyjasněn teprve krajským soudem, ve druhém případě nebyl vyložen vůbec; nadto nebylo z podkladů ani zřejmé, že jde o zastavěné území. Za těchto okolností bylo dle stěžovatele nezbytné nařídit jednání.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, ačkoliv mu to bylo umožněno.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, v rozhodném znění, se právnická nebo fyzická osoba dopustí „*správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*“. Odpovědnost provozovatele za takový správní delikt se odvíjí od splnění tří podmínek: *a) porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání, b) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu* (§ 125f odst. 2 zákona o silničním provozu).

[14] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že osoba, proti níž se vede řízení o přestupku či správním deliktu, není povinna se hájit, uvádět na svou obhajobu tvrzení a navrhovat důkazy k jejich prokázání (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS). Naopak je oprávněna „*uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS). Rovněž „*skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Zůstal-li však účastník řízení o přestupku či správním deliktu před podáním žaloby pasivní, nemůže namítat nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí z toho důvodu, že se správní orgán

pokračování

s některou s jeho budoucích námitek nevypořádal (srov. již citované usnesení č. j. 7 Afs 54/2007 - 62). Jinými slovy, využije-li účastník řízení (obviněný) „*svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného ‚domyslel' všechna myslitelná nebo třebas i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal*" (již citované usnesení č. j. 5 As 126/2011 - 68). Možný úspěch námitek vznesených až v řízení před správním soudem závisí především na tom, zda správní orgány opatří takovou sadu důkazů, „*jež s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru*", že obviněný přestupek (správní delikt) skutečně spáchal, a tyto důkazy nebudou v řízení před soudem věrohodně zpochybněny. Pokud nejsou skutková zjištění správního orgánu dostatečná (úplná), stačí v navazujícím řízení o žalobě předestřít jinou možnou variantu skutkového děje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 217/2015 - 47).

[15] K námitce stěžovatele, že správní orgán nedostatečně vymezil neurčitý právní pojem „automatický technický prostředek bez obsluhy", resp. vycházel z definice obsažené ve stanovisku, které nebylo součástí správního spisu, stejně jako k námitce brojící proti provedení dokazování k této otázce v řízení před krajským soudem, odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 177/2017 – 49, v němž uvedl, že „*byl-li právní pojem užitý v zákoně o silničním provozu stěžovateli (ale i obecně) znám, judikaturou již vícekrát vyložen, a především je dostatečně srozumitelný již z jeho jazykového vyjádření, nebylo třeba, aby správní orgány takový pojem v rozhodnutí bez dalšího podrobně interpretovaly (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 43/2008 - 97).*" V rozsudku ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 220/2018 – 42, Nejvyšší správní soud shrnul, že „*žádný právní předpis nedefinuje, co se rozumí automatem ve smyslu § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu. Jedná se především o technické prostředky trvale nainstalované a zpravidla pevně zabudované na určitém místě, které nevyžadují přítomnost obsluhujícího personálu. Takové měřidlo je obsluhou toliko umístěno, nainstalováno, případně spuštěno, avšak samotné měření již probíhá automaticky bez toho, aby obsluha takové zařízení ovládala. Charakter automatu je tak dán automatizovaným měřením, které probíhá bez vlivu obsluhy.*" Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 6 As 202/2018 – 42, pak „*není vadou napadeného rozhodnutí, že se žalovaný podrobně nezabýval povahou použitého rychloměru [zda se jedná o automatizovaný technický prostředek ve smyslu § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu] ..., neboť tyto námitky žalobce uplatnil až v žalobě.*" K obsahově téměř totožné námitce již Nejvyšší správní soud v obdobné věci konstatoval v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 19/2018 – 74, že „*krajský soud dostatečně vypořádal také námitku procesní vady spočívající v tom, že městský úřad vycházel při zjišťování významu pojmu „automatizovaný technický prostředek" ze stanoviska Ministerstva dopravy, ale neučinil jej součástí správního spisu, aby se s ním stěžovatel mohl seznámit a vyjádřit se k němu. Ani zde stěžovatel neříká nic, co by mohlo věcně zpochybnit zjištěný skutkový stav, pouze se domáhá formální čistoty řízení v zájmu svých procesních práv. Takový postoj ovšem nemůže stěžovateli prospět, pokud je ze správního spisu zřejmé, že se o svou věc nezajímal, do spisu nenahlížel a neuplatnil konkrétní námitky proti rozhodnutí o přestupku. Správní orgány založily svou úvahu o povaze měřicího zařízení jako automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy na dostatečném množství důkazů a řádně zjistily skutkový stav, o němž nebyly žádné pochybnosti. Provedení dalších důkazů ve správním řízení tak nebylo nutné, ostatně stěžovatel nenavrhoval žádné důkazy, které by zpochybňovaly povahu měřicího zařízení. Skutečnost, že krajský soud následně stanovisko sám jako důkaz provedl, v žádném případě nesvědčí o pochybení správních orgánů,*

pro něž by jejich rozhodnutí měla být zrušena. Krajský soud nenahrazoval činnost správních orgánů – pouze doplnil dokazování v reakci na námitky, které stěžovatel vznesl teprve v žalobě. Právě stěžovatel tak přesunul těžiště dokazování až do řízení před krajským soudem. Je pak vskutku nemístné, že stěžovatel vytýká krajskému soudu provedení důkazu, který sám navrhoval." Stejně tak v rozsudku ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 84/2018 - 46, Nejvyšší správní soud stěžovatelem uváděnou námitku již vypořádal příléhavě i na projednávanou věc, když „*stěžovatel jako jednu z těchto vad označil skutečnost, že správní orgán I. stupně rozhodl na základě stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 29. 5. 2013, č. j. 102/2013-160-OST/4, které nebylo součástí spisu a nebylo řádně provedeno jako důkaz. Krajský soud v této souvislosti správně konstatoval, že správní orgán I. stupně své závěry týkající se povahy měřícího zařízení opřel zejména o jiné, řádně provedené důkazy, přičemž předmětné stanovisko představuje z tohoto hlediska nadbytečný důkaz. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem krajského soudu souhlasí a plně jej přebírá. Skutečnost, že krajský soud následně stanovisko sám jako důkaz provedl, ještě neznamená pochybení správních orgánů zakládající nutnost zrušení jejich rozhodnutí. … Krajský soud se svým postupem nijak nevychýlil z mantinelů vytyčených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71. Krajský soud by byl povinen rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu projednání a doplnění dokazování pouze v případě, že by zjistil nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem. Taková situace však v posuzovaném případě nenastala. Krajský soud správně dospěl k závěru, že skutkový stav ve správním řízení byl zjištěn dostatečně na základě shromážděných důkazů. Doplněním dokazování krajský soud toliko reflektoval na námitky a pochybnosti vznesené stěžovatelem teprve v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel totiž v průběhu správního řízení nijak nerozporoval povahu měřícího zařízení. Až v žalobě požadoval provést dokazování návodem k obsluze měřícího zařízení. Následně pak stěžovatel nepochopitelně vytýká krajskému soudu provedení důkazu, jehož provedení on sám v žalobě navrhoval. Argumentace stěžovatele uplatněná v kasační stížnosti, že tyto důkazy neměly být provedeny krajským soudem, ale naopak měl krajský soud rozhodnutí správních orgánů zrušit a věc jim vrátit k dalšímu řízení, se v tomto světle jeví jako naprosto účelová. … Uplatnil-li stěžovatel teprve v žalobě nové skutečnosti, jež krajský soud vypořádal, nelze mu tuto činnost vytýkat jako nahrazování činnosti správních orgánů. Krajský soud pouze doplnil dokazování, přičemž jím provedenými důkazy byla skutková zjištění správních orgánů potvrzena. Nezjistil tedy žádné nedostatky ve zjištění skutkového stavu. Úvaha stěžovatele, že byl v důsledku doplnění dokazování krajským soudem zkrácen na svých právech, neboť se nemohl hájit ve správním řízení, je pak vzhledem k výše uvedenému naprosto lichá. Stěžovatel měl opakovaně … možnost hájit se ve správním řízení ve dvou stupních, přičemž tuto možnost se sám rozhodl nevyužít, když neposkytl správnímu orgánu žádná konkrétní vyjádření či důkazní návrhy. Evidentně tedy v rámci správního řízení neměl za to, že by pro zjištění skutkového stavu věci bylo třeba provést další důkazy nad rámec důkazů obsažených ve správním spise, jak příléhavě konstatoval krajský soud.*" (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 248/2018 – 39, či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 174/2018 – 42). Nejvyšší správní soud nemá důvod se odchýlit od své dřívější judikatury; v nyní projednávané věci se ztotožňuje s posouzením učiněným krajským soudem, totiž že již z kontextu jednotlivých podkladů založených ve správním spise lze dojít k závěru, že v případě použitého rychloměru se jednalo o „automatický technický prostředek bez obsluhy"; což dokazují veřejnoprávní smlouva ze dne 2. 7. 2013, č. KTÚ/VERJ-2013/597, uzavřená mezi městem Dvůr Králové nad Labem a obcí Třebihošť, rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 20. 8. 2013, č. j. 14391/VZ/2013-2, kterým byl udělen

souhlas s uzavřením uvedené veřejnoprávní smlouvy a vyjádření Policie České republiky, Územního odboru Trutnov, dopravního inspektorátu, ze dne 31. 12. 2014, k návrhu úseků pozemních komunikací vhodných pro úsekové měření rychlosti vozidel na silnici II/300 v obci Třebihošť – Horní Dehtov. Nad rámec těchto podkladů doplnil ještě krajský soud dokazování Návodem k použití rychloměru SYDO Traffic Velocity od jeho výrobce společnosti Gemos CZ, s. r. o., včetně Certifikátu o schválení typu měřidla daného silničního rychloměru vyhotoveného Českým metrologickým institutem dne 2. 2. 2012, č. 0111-CS-C004-12; povaha použitého rychloměru jako automatizovaného tedy byla řádně postavena najisto. Správní orgány definovaly neurčitý právní pojem „automatický technický prostředek bez obsluhy“, a to v souladu s předmětným stanoviskem. Skutečnost, že toto stanovisko, v němž obsažený názor správní orgány přejaly, nebylo založeno jako důkaz do spisu, není ve shodě s výše uvedenou judikaturou pochybením správního orgánu, pro něž by jeho rozhodnutí mělo být zrušeno; navíc, a to je stěžejní, důkaz tímto stanoviskem provedl krajský soud. Takovým postupem krajského soudu nemohl být stěžovatel nikterak dotčen na svých právech, neboť pakliže namítal vady v dokazování ohledně povahy rychloměru až v řízení o žalobě, byl to právě on, kdo se připravil o možnost vyjádřit se k těmto otázkám již před správními orgány, když již v řízení před nimi tak mohl učinit; doplnění dokazování ze strany krajského soudu proto bylo řádným a procesně efektivním postupem, který nezkracoval stěžovatele na jeho právech. Kasační námitka je proto nedůvodná.

[16] K námitce změny rozhodovací praxe žalovaného Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 19/2018 – 74, v němž konstatoval, že „*žalovaný pouze korigoval pod vlivem judikatury svůj předchozí nesprávný názor (původně totiž žalovaný rušil rozhodnutí správních orgánů prvního stupně, pokud při dokazování mimo ústní jednání nebyly provedeny všechny podklady rozhodnutí a pokud ve správním spise chyběl protokol o provedeném dokazování). Krajský soud pouze žalovanému vytkl, že důvod změny postoje výslovně nezmínil v odůvodnění svého rozhodnutí. Ovšem ani tato skutečnost podle soudu nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí ve smyslu projevu libovůle. Z hlediska uplatněné námitky je pak rozhodující skutečnost, že krajský soud považoval provedené dokazování za řádné. Není úkolem správního soudu srovnávat průběh dokazování v různých řízeních, jak se domnívá stěžovatel v kasační stížnosti, nýbrž zhodnotit, zda v posuzované věci bylo dokazování provedeno v souladu se zákonem tak, aby byly závěry správního řízení náležitě podloženy.*“ (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 84/2018 - 46). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením učiněným krajským soudem, který měl za to, že skutečnost, že správní orgány pod vlivem judikatury korigují své dřívější právní názory, není nic nesprávného, nýbrž naopak zcela žádoucího. Krajský soud si byl vědom toho, že dřívější rozhodovací praxe žalovaného v otázce zrušení odvoláním napadených správních rozhodnutí v případě, kdy prvostupňový správní orgán neprovedl při dokazování mimo ústní jednání všechny důkazy nebo o tom nepořídil protokol, byla odlišná. Vytknul žalovanému, že o důvodech změny svého postoje měl pojednat v odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž však dospěl k závěru, že tento nedostatek nezpůsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k takovému posouzení krajského soudu uvádí, že jej považuje za zcela správné, neboť jakkoli bylo povinností žalovaného změnu své rozhodovací praxe ozřejmit, stala se tato dílčí vada v případě, v němž bylo řádně provedeno dokazování, bez důvodných pochybností zjištěn skutkový stav. Kasační námitka je proto nedůvodná.

[17] Stěžovatel dále brojil proti nedostatečnému prokázání skutečnosti, že k překročení nejvyšší dovolené rychlosti došlo v zastavěném území obce. Vypořádání této námitky ze strany krajského soudu v napadeném rozsudku je zcela totožné s odůvodněním obsaženém v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. 30 A 165/2016, když v obou případech bylo konstatováno, že je relevantní, zda se měřené úseky nacházejí v obci ve smyslu silničního zákona, nikoliv zda celé měřené úseky probíhaly jejich zastavěným územím v kontextu stavebního zákona, neboť aplikace stavebního zákona, resp. územního plánu obce za účelem vymezení pojmu zastavěné území obce není v takovém případě na místě, předpisy stavebního práva totiž na danou problematiku vůbec nedopadají. Správnost takového vypořádání již aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 84/2018 - 46, v němž tyto závěry plně přejímá. Nejvyšší správní soud dále odkazuje na rozsudek ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 177/2017 – 49, v němž uvedl, že *„podle § 2 písm. cc) zákona o silničním provozu je obec zastavěné území vymezené dopravními značkami. Není přitom pochyb o tom, že Židlochovice jsou obcí ve smyslu citovaného ustanovení, neboť jejich území je osazeno dopravními značkami upravujícími začátek a konec obce. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že úsek pozemní komunikace, na němž byla v projednávané věci měřena rychlost, je, jak uvedl krajský soud, nezastavěný. Rozhodné je, že se tento úsek nachází v obci. Skutečnost, že některé části obce jsou nezastavěny, totiž nemění nic na tom, že obec Židlochovice je ve smyslu zákona o silničním provozu jako celek zastavěným územím vymezeným dopravními značkami a je tedy nutno na (celém) jejím území dodržovat § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu stanovenou nejvyšší dovolenou rychlost.“* Nejvyšší správní soud dále poukazuje na přiléhavý rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 33 A 82/2015 - 41, s nímž se ztotožňuje, dle nějž *„vymezení obce pro účely zákona o silničním provozu je třeba považovat za autonomní definici, která sleduje čistě potřeby úpravy pravidel provozu na pozemních komunikacích. „Zastavěné území“ představuje obecný (z hlediska logiky „rodový“) formální znak obce ve smyslu zákona o silničním provozu, který znamená toliko, že obec by měla být vymezována na pozemních komunikacích dopravními značkami v zásadě v zastavěném území (tzv. intravilánu), nikoliv mimo ně. Z hlediska působení pravidel silničního provozu je ovšem zásadní, v jakém úseku je obec na pozemní komunikaci skutečně dopravními značkami vyznačena, nikoliv zda se skutečně jedná či nejedná o zastavěné území. To neplatí pouze na účelových komunikacích, kde se obec dopravní značkou nevymezuje a kde se musí účastník silničního provozu orientovat podle charakteru okolí, případně v situacích, kdy by z jiných důvodů dopravní značka vymezující „obec“ na předmětné pozemní komunikaci chyběla (viz k tomu podrobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 183/2012 - 50). Z hlediska jízdy po silnici první třídy, o kterou se v posuzované věci jednalo, při níž došlo k překročení nejvyšší povolené rychlosti, však může mít skutečnost, že její část dopravní značkou vyznačená jako „obec“ nevede zastavěným územím, vliv pouze z hlediska hodnocení společenské nebezpečnosti (škodlivosti) spáchaného přestupku, nikoliv však na samotnou kvalifikaci pod příslušnou skutkovou podstatu překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci.“* Nejvyšší správní soud konstatuje, že jestliže z výše citované judikatury plyne, že území vymezené za příslušnou dopravní značkou je obcí ve smyslu zákona o silničním provozu, pak jestliže bylo z listin založených ve správním spise prokázáno, že měřený úsek se nachází na silnici č. II/300 v obci Třebihošť, Horní Dehtov, mezi dopravními značkami č. IS 12a „Obec“ a č. IS 12b „Konec obce“, což nerozporoval asi sám stěžovatel, tak nebylo nezbytné dokazovat, že měřený úsek se nachází v zastavěném území ve smyslu stavebního zákona; navíc je opět třeba při posuzování odůvodnění napadeného rozhodnutí brát v potaz, že stěžovatel toto

nenamítal již v řízení před správními orgány. Posouzení této otázky ze strany krajského soudu proto Nejvyšší správní soud považuje za správné; kasační námitka je nedůvodná.

[18] Co se týče námitky stěžovatele ohledně nesouhlasu s právním posouzením krajského soudu, že se jednalo o jednoduchý případ, díky čemuž nemuselo být nařízeno ústní jednání, vycházel krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016 - 53, v němž ve vztahu k nenařízení ústního jednání v případě projednávání správního deliktu provozovatele vozidla konstatoval, že „*že správní orgány nejsou povinny nařizovat ústní jednání v řízení o správních deliktech v situacích, kdy to není nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků (k podrobné argumentaci odůvodňující tento závěr srov. rozsudek ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, body 21 - 24, srov. i rozsudek ze dne 17. 3. 2016, č. j. 1 As 166/2015 - 29). … Obecně tedy platí, že ústní jednání správní orgán nařídí, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení. … Za daných okolností nebylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv stěžovatele nezbytné nařizovat ústní jednání. Postupem správního orgánu byl skutkový stav dostatečně zjištěn a nebylo třeba provádět další dokazování, např. výslechem zasahujícího policisty (srov. rozsudek ze dne 25. 6. 2014, č. j. 3 As 128/2013 - 36, nebo ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70). Stěžovatel přitom měl dostatek prostoru k tomu, aby svá práva v řízení uplatnil. Stěžovatel navíc ani nesdělil žádné konkrétní skutečnosti, které chtěl uplatnit při jednání, a jeho námitka je tak zcela obecná a formalistická. Městský úřad proto nepochybil, pokud v souladu se zásadou procesní ekonomie v řízení ústní jednání nenařídil a rozhodl na základě podkladů obsažených ve správním spise.*“ Ve vztahu k namítanému porušení čl. 6 Evropské úmluvy Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, kde uvedl, že „*soulad řízení o správním deliktu s čl. 6 Evropské úmluvy je třeba hodnotit nejen v kontextu správního řízení, ale i navazujícího soudního řízení. Nedostatky správního řízení z pohledu záruk stanovených čl. 6 Evropské úmluvy nemají za následek rozpor s Evropskou úmluvou, má-li obviněný možnost napadnout správní rozhodnutí v soudním řízení, které jejím požadavkům vyhovuje (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, Öztürk proti SRN, stížnost č. 8544/79, odst. 56). Nedostatek ústního jednání ve správním řízení tedy z pohledu Evropské úmluvy zhojil § 51 s. ř. s., podle kterého soud nařídí jednání k rozhodnutí o správní žalobě, ledaže strany souhlasí (byť implicitně) s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání. Stěžovatelce proto nebylo upřeno právo na ústní jednání. Nad rámec vypořádání této námitky kasační soud upozorňuje, že v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 17. 5. 2011, Suhadolc proti Slovinsku, stížnost č. 57655/08, Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení čl. 6 ani v případě, kdy správní soud odmítl žádost o nařízení jednání ve věci žaloby proti rozhodnutí o dopravním přestupku; zdůraznil přitom, že správní spis obsahoval dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí (záznam o měření rychlosti vozidla a obsahu alkoholu v dechu) a že obviněný měl příležitost zpochybnit spáchání přestupku v písemném vyjádření v rámci správního řízení a následně i ve správní žalobě.*“ Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v případě, kdy je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, musí se jednání ve správním řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nařídit; není-li tomu tak, ústní jednání být nařízeno nemusí. V nyní projednávaném případě má za to, že správními orgány byl dostatečně zjištěn skutkový stav listinami založenými ve správním spise a řádně provedeno dokazování; nadto je třeba dále zdůraznit, že stěžovatel se mohl se všemi listinami seznámit postupem dle § 38 odst. 1 (nahlížení do spisu) či podle § 36 odst. 3 správního řádu (seznámení s podklady rozhodnutí před jeho vydáním), o čemž byl prvostupňovým správním orgánem řádně poučen, akcentovat je třeba také skutečnost, že stěžovatel neprojevil zájem ani o účast na dokazování mimo ústní jednání. Stěžovatel

odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 As 111/2015 – 42, v něm však šlo o odlišnou situaci, neboť správní orgán v něm neměl dostatek podkladů k tomu, aby specifikoval místo spáchání skutku (což bylo v dané věci zcela zásadní); toto rozhodnutí proto není na nyní projednávanou věc přiléhavé. Nejvyšší správní soud pro výše uvedené neshledal na posouzení učiněném krajským soudem žádná pochybení; kasační námitka je nedůvodná.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek, proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

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

V Brně dne 24. ledna 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu