



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. Z. D.**, zastoupeného Mgr. Ing. Tomášem Veselým, advokátem se sídlem Smilova 386, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Wonkova 1142, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2007, č. j. 51 Ca 7/2007 – 20,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4800 Kč k rukám zástupce Mgr. Ing. Tomáše Veselého advokáta a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2007, č. j. 51 Ca 7/2007 - 20, bylo k žalobě podané žalobcem (dále jen „účastník řízení“) zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „stěžovatel“) ze dne 3. 1. 2007, č. j. 25856/DS/04/Er, kterým bylo zamítnuto odvolání účastníka řízení a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Trutnově ze dne 27. 10. 2006, č. j. SPR-IV/10323/06-NO/1600, jímž byl účastník řízení uznán vinným přestupkem proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“), za jehož spáchání mu byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že podle správních orgánů obou stupňů se účastník řízení dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o přestupcích tím, že dne 3. 8. 2006 v 10,31 hod. na pozemní komunikaci v Batňovicích řídil osobní automobil zn. Volkswagen Golf, registrační značky X a laserovým měřičem rychlosti schváleného typu LAVET-LIDAR s dokumentačním zařízením a digitálním fotoaparátem mu byla naměřena rychlosti 67 km/hod. Tím překročil nejvyšší povolenou rychlost

v obci. Rozhodujícím důkazem o rychlosti jízdy účastníka řízení v uvedené obci a o místě a času měření byl doklad o úředním měření č. 0890/06 ze dne 3. 8. 2006 vyhotovený společností VP INVEST, s. r. o., která prováděla měření rychlosti na základě uzavřené smlouvy. Krajský soud však vycházel z toho, že podle ustanovení § 79 odst. 8 zákona č. 361//2000 Sb., ve znění účinném ke dni 3. 8. 2006, (dále jen „zákon o silničním provozu“) je k měření rychlosti vozidel oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií. Tento speciální předpis zcela jasně stanoví, které orgány veřejné správy jsou oprávněny měřit rychlost vozidel na pozemních komunikacích. Princip uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, přitom znamená, že všechny orgány státu, jakož i jiné subjekty vykonávající státní moc se při jejím výkonu musí řídit zákonem. Mohou tedy jednat pouze tak, jak jim to zákon umožňuje a nesmí činit nic, co jim zákon nedovoluje (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Úředně měřit rychlost vozidel na pozemních komunikacích z vrchnostenských pozic je tedy dovoleno pouze Policii České republiky a obecní policii. Zapojení soukromé společnosti do výkonu veřejné správy proto v daném případě nebylo možné. V přestupkovém řízení nelze jako důkazu použít doklad o rychlosti účastníkem řízení řízeného automobilu, který opatřil za úplatu a cíleně soukromý subjekt. Takový důkaz byl tudíž získán v rozporu s ústavním pořádkem a závěr o spáchání přestupku účastníkem řízení byl založen na důkazu, který je nevěrohodný (byl získán za úplatu) a který správní řád ani nepřipouští.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že účastník řízení, aby unikl potrestání za společensky nebezpečné jednání, jehož existenci nadto nikterak nezpochybil, a netvrdil ani, že se ho nedopustil, poukazuje na možnost společensky nebezpečného jednání osoby provádějící úřední měření, aniž by ke svému tvrzení poskytl jakýkoliv důkaz. Takovému jednání by neměla být poskytnuta soudní ochrana. Dospěl-li krajský soud k závěru, že doklad o úředním měření byl získán v rozporu s právními předpisy, a nelze jej proto jako důkaz použít, vycházel nesprávně z ustanovení § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu, podle něhož může měření provádět pouze Policie České republiky a obecní policie. Výklad tohoto ustanovení je však nejasný. Stanoví sice, že Policie České republiky a obecní policie je oprávněna měřit rychlost, avšak současně nevylučuje tuto činnost pro jiné subjekty, než v citovaném ustanovení vyjmenované. Toto ustanovení tedy nelze vykládat tak, že by měření nemohly provádět i jiné veřejnoprávní osoby, které by k tomu nezmocnil výslovně zákon. Je nutné rovněž rozlišit měření rychlosti orgánem k tomu zákonem zmocněným a úřední měření prováděné soukromoprávním subjektem. Pokud totiž tyto subjekty získají příslušná oprávnění (autorizace, certifikace), pak jsou na základě zákona oprávněny vydávat doklady o úředním měření, které jsou veřejnými listinami, tedy listinnými důkazy. Z této úvahy je proto nutno vyvodit, že oprávněným k měření rychlosti je tak vedle Policie České republiky a obecní policie i soukromoprávní subjekt na základě živnostenského oprávnění (vázané živnosti, jejímž obsahem je úřední měření ve smyslu zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii). Krajský soud považoval nesprávně samotné měření (namíření měřicího přístroje na projíždějící vozidlo, zmáčknutí ovládacího zařízení, dokladování naměřené hodnoty) za nedovolený výkon státní správy soukromoprávními osobami v oblasti silničního provozu, byť uznává, že samotné měření jako takové bylo prováděno v souladu s právními předpisy. V daném případě se však soukromoprávní subjekt neprezentoval jako vykonavatel státní správy v oblasti silniční dopravy. Pouze svojí dovolenou činností opatřil důkaz o tom, že byla naměřena určitá hodnota a předložil jej v souladu se smlouvou o měření rychlosti uzavřenou s obcí Batňovice. Příslušný orgán státní správy pak na základě předloženého důkazu a vlastního zjištění o věci rozhodl. Na věci nemůže nic změnit ani fakt, že důkaz byl pořízen za úplatu. Vždyť i znalecké posudky, užívané v řízení jako důkaz, jsou pořizovány za úplatu. Nezákonnost získaného důkazu je dovozována pouze ze shora uvedených úvah, aniž by byla jakkoli zpochybněna objektivita důkazu, např. zkreslením pořízených hodnot, vadou obsluhy přístroje, apod. Přitom listiny

prohlášené zvláštním právním předpisem (zde § 21 zákona o metrologii) za veřejné, potvrzují pravdivost toho, co je zde uvedeno či osvědčeno, není-li prokázán opak (§ 53 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Závěrem pak stěžovatel odmítl závěr krajského soudu týkající se porušování rovných práv účastníků řízení a ze všech uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že u obce Batňovice nešlo o ojedinělé měření, ale o dlouhodobý systematický postup, kterým obec chtěla dohlížet na dodržování pravidel silničního provozu na svém území. Postupovala tedy jako orgán veřejné správy, který se snaží dohlížet na dodržování veřejného práva, a nikoli jako soukromoprávní subjekt. Jednalo se tedy o postup obce z vrchnostenské pozice, který musí být podřízen již uvedeným ústavním principům. Gramatický výklad ustanovení § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu, není pouhým zmocněním pro obě policie, aniž by to mělo dopad na jiné subjekty. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, kdo ze všech v úvahu připadajících subjektů, je oprávněn měřit rychlost vozidel. Činnost vedoucí k opatřování důkazů o protiprávním jednání osob proto mohou provádět pouze orgány k tomu zmocněné výslovně zákonem. Účastník řízení odmítl přitom stěžovatelovo přirovnání soukromé měřicí firmy ke znalci a k důkazu znaleckým posudkem, který je rovněž proveden za úplatu. Znalec je totiž vázán slibem a je pod trestní sankcí, zatímco u soukromoprávního subjektu měřícího rychlost řidičů tomu tak není. Na závěr účastník řízení navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Splnění požadavku uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno postulátem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování.

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 němu zmocněny zákony. Nejedná se však pouze o právo správního orgánu veřejnou moc vykonávat, ale zároveň o jeho povinnost. Správní orgán tak nese odpovědnost za provádění zákonem mu svěřené činnosti. Pouze výkon veřejné moci odpovědným subjektem působí významně v oblasti prevence a přináší stabilitu do právních vztahů. Zákonné zmocnění znamená, že správní orgán si na sebe na jedné straně nemůže atrahovat více úkolů, nežli mu zákon přiznává, na druhou stranu se nemůže ani výkonu úkolů mu zákonem svěřených „zbavovat“, či přenášet jejich výkon na druhé, pokud mu to zákon neumožňuje. Je to tedy zákon, který přikazuje užití určité formy správní činnosti 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. Na druhé straně však zákon může připustit, či ponechat na vůli správních orgánů, aby v rámci jim stanovené působnosti při plnění veřejných úkolů, použily forem dalších.

Obecná úprava možnosti smluvního přenosu výkonu veřejné správy je zakotvena v části páté zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Typově by se v takovém případě jednalo o tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvu podle § 160

tohoto zákona, jejímiž účastníky mohou však být pouze osoby, které již vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, pak mohou uvedené osoby vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (§ 160 odst. 5 správního řádu). Typickými příklady jsou veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti, uzavírané podle § 63 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, mezi obcemi nebo podle § 66a citovaného zákona mezi obcemi s rozšířenou působností, veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti stavebního úřadu uzavírané mezi obcemi podle § 190 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu či veřejnoprávní smlouvy o výkonu působnosti obecní policie uzavírané mezi obcemi podle § 1 odst. 6 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zvláštní zákon může stanovit i možnost přenesení plnění konkrétního úkolu orgánu veřejné správy na soukromý subjekt, a to buď formou autorizace (tedy delegačního aktu, jímž se určitému subjektu propůjčuje veřejnoprávní postavení; např. § 15 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů nebo § 83a a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů) nebo i formou smluv, jimiž se osoby soukromého práva zapojují do plnění úkolů veřejné správy, aniž by získávaly jedinečné postavení jako v případě autorizace. Může jednat např. o smlouvu o zajišťování odborných a zkušebních úkonů k plnění úkolů Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského dle § 4 zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů, nebo o smlouvu o zajištění zpracování statistických údajů podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

Výkon dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích je zákonem o silničním provozu ve znění účinném od 1. 7. 2006 (§ 124 odst. 8, 9), svěřen Policií České republiky a částečnou působností v této oblasti disponuje též policie obecní (§ 2 písm. c) zákona o obecní policii).

V ustanovení § 79 odst. 8 zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 7. 2006 („K měření rychlostí vozidel je oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií.“), je jednoznačně zakotvena privilegovaná forma dohledu nad dodržováním dovolené rychlosti vozidel. Tato činnost je zcela nepochybně součástí celkového dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích, a je tedy výkonem veřejné (a to státní) správy. Zákon zde specifikuje působnost a pravomoc uvedených orgánů ve věcech provozu na pozemních komunikacích, současně však neobsahuje vymezení této konkrétní pravomoci a působnosti ve vztahu k jinému orgánu veřejné správy a neobsahuje ani zákonné zmocnění pro přenesení výkonu tohoto výseku veřejné správy, ať již na některou z osob veřejného práva či na subjekt od osob veřejného práva odlišný, tedy na fyzické osoby nebo právnické osoby soukromého práva. Měření rychlosti vozidel na pozemních komunikacích proto nelze jako součást působnosti policie a obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 7. 2006, přenést bez zákonného zmocnění na jiný subjekt (§ 79 odst. 8 a § 124 odst. 8 a 9 zákona o silničním provozu). Pro účely řízení ve věcech provozu na pozemních komunikacích, a logicky též v řízeních o přestupcích spáchaných porušením zákona o silničním provozu, je tedy pro orgány veřejné správy určující měření rychlosti vozidla policií či obecní policií.

Závěru o vylučnosti měření rychlosti policií ve věcech provozu na pozemních komunikacích svědčí i ochrana, kterou zákon o silničním provozu, ve znění účinném

od 1. 7. 2006, v ustanovení § 3 odst. 4 a § 125 odst. 3 právě a jen policii poskytuje zákazem používání antiradaru.

Společnost VP INVEST, s. r. o. sice byla podle zákona o metrologii autorizována k výkonu úředního měření v oboru měření rychlosti silničních vozidel, ale z tohoto jejího kvalifikovaného veřejnoprávního postavení však nijak nevyplývá její působnost ve věcech provozu na pozemních komunikacích (včetně přestupků). Zákon přenesení výkonu působnosti v této oblasti neumožňuje. Obec Batňovice proto nemohla bez zákonného zmocnění do výkonu veřejné správy zapojit soukromoprávní subjekt a výsledky měření bez dalšího použít jako důkaz v přestupkovém řízení.

Zákon v tomto případě stanoví, že důkazní prostředky spočívající v měření rychlosti vozidel musí být předmětem činnosti policie či obecní policie. Spáchání přestupku překročením nejvyšší dovolené rychlosti lze samozřejmě prokázat i jinými důkazy (§ 51 odst. 1 správního řádu). Z povahy věci je však zřejmé, že změření rychlosti (tedy zachycení průběhu skutkového děje) k tomu příslušnými orgány, má privilegované postavení mezi důkazními prostředky, ovšem za předpokladu získání a provedení tohoto důkazního prostředku v souladu s právními předpisy. Tento zákonný postup pak nelze obcházet měřením prováděným nepříslušnou, byť k obdobné činnosti autorizovanou, osobou.

Důkaz, jímž byl doklad o úředním měření č. 0890/06 pořízený společností VP INVEST, s. r. o., jež byl podkladem pro závěr o spáchání přestupku účastníka řízení, tak nebyl získán v souladu s právními předpisy, a nebylo proto možno jej v předmětném řízení o přestupku zákonným způsobem použít.

Stížní námitka stěžovatele, že se běžně v řízení jako důkazu užívají znalecké posudky, a tedy záznam pořízený akreditovanou osobou VP INVEST, s. r. o. má stejnou důkazní hodnotu jako znalecký posudek, není relevantní, neboť na danou věc nikterak nedopadá. Není pochyb o tom, že znalecký posudek může být hodnocen jako důkaz o určité skutečnosti, i ten však, aby mohl být užít k důkazu, musí být pořízen a získán v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst.1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Účastník řízení měl ve věci plný úspěch, a proto má podle citovaného ustanovení právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Jeho náklady řízení žalobce sestávají z odměny za právní zastoupení, tj. 2 úkony po 2100 Kč (prostudování spisu a vypracování vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a 2 x 300 Kč náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky.

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

V Brně dne 24. dubna 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu