



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci přístupu Krajského úřadu Ústeckého kraje vůči postupu Městského úřadu Varnsdorf při měření rychlosti automatizovaným systémem provozovaným bez obsluhy

A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ze dne 10. června 2019 jsem konstatoval, že v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 107/2018¹ a vzhledem ke zjevnému hmotnému zájmu firmy A. na výsledcích měření, považuji výstupy z měřicích zařízení za nezákonné (v rozporu s § 79a zákona č. 361/2000 Sb.). Za nezákonné považuji i rozesílané výzvy k úhradě určené částky všem dotčeným provozovatelům vozidel Městským úřadem Varnsdorf, neboť jsou založeny na nezákonně získaných informacích. Pochybení Krajského úřadu Ústeckého kraje spatřuji v tom, že tuto nezákonnou praxi toleruje.

B. Vyjádření Krajského úřadu Ústeckého kraje

Z vyjádření ředitele krajského úřadu ze dne 5. srpna 2019 vyplývá, že se s mými závěry neztotožňuje a uvádí následující argumenty:

- (1) Krajský úřad Ústeckého kraje (dále „krajský úřad“) se ne zcela ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu,² že pouze smluvní odměna, která se odvíjí od jednoho konkrétního měření, při němž je zjištěno překročení nejvyšší dovolené rychlosti či limitu nastaveného nájemcem měřicího zařízení, vyjadřuje hmotný zájem třetí osoby na výsledcích měření. Dle názoru krajského úřadu zde tento zájem existuje také v případě, kdy libovolný podnikatelský subjekt pronajímá měřicí zařízení za smluvní odměnu stanovenou paušální částkou za měsíc. Pouze takové měřicí zařízení, jež je v majetku příslušné obce, odpovídá požadavku na neexistenci hmotného zájmu třetí osoby na výsledcích měření.
- (2) Mou tezi o tom, že výzvy k úhradě určené částky jsou nezákonné, neboť jsou vystavovány na základě (dle mého názoru) nezákonně získaného důkazu, vyvrací krajský úřad tvrzením, že rozhodnutí o tom, zda bude určená částka uhrazena, či nikoli, je výlučně v dispoziční pravomoci každého dotčeného subjektu.
- (3) Způsob, jakým navrhuji rušit již vydané výzvy k úhradě určené částky (aplikaci § 158 a § 156 správního řádu³) zpochybňuje krajský úřad tím, že podle § 156 odst. 2 lze zrušující usnesení vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení, což dle názoru krajského úřadu činí 15 dnů, které má provozovatel vozidla k úhradě určené částky.

1 Ze dne 30. května 2018, www.nssoud.cz.

2 Ze dne 30. května 2018, sp. zn. 10 As 107/2018, www.nssoud.cz.

3 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



C. Závěrečné hodnocení

S ohledem na nečinnost Krajského úřadu Ústeckého kraje v této věci a současně nepřijetí žádných opatření k nápravě, vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

K argumentům ředitele krajského úřadu uvádím následující:

ad 1)

Pokud by krajský úřad judikaturu Nejvyššího správního soudu vykládal tak, jak je uvedeno výše, nynější spor bychom nevedli. Krajský úřad však zjevně nevede polemiku o to, zda je hranice hmotného zájmu třetí osoby překročena již tehdy, je-li měřicí zařízení v majetku soukromé osoby a tato je pronajímá obci a výše nájemného je stanovena paušální částkou bez ohledu na množství zaznamenaných „přestupků“, nebo až tehdy, je-li smluvní odměna přímo závislá na počtu zaznamenaných „přestupků“. Krajský úřad zjevně odmítá celý koncept hmotného zájmu třetí osoby coby faktor degradující nezávislost výkonu veřejné moci. Toto setrvalé odmítání ale není podloženo žádnými relevantními argumenty. Tvzení, že Nejvyšší správní soud stanovil kritérium příliš měkké, nepovažuji za dostatečný důvod k tomu, aby docházelo k soustavnému tolerování praxe, kterou Nejvyšší správní soud označil za nezákonnou.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku označil za nezákonnou praxi prakticky stejnou situaci,⁴ jaká nyní panuje ve Varnsdorfu. To, že nejde o judikurní excés, je dostatečně zjevné ze zařazení tohoto rozsudku do Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

ad 2)

Jakýkoli úkon orgánu veřejné moci je buď souladný se zákonem, nebo není, a reakce jeho adresáta na toto posouzení nemá zhola žádný vliv. Tím, že adresát výzvy k úhradě určené částky tuto částku zaplatí, nemůže dojít ke zhojení nezákonnosti provedeného měření, které bylo jediným zdrojem informací o porušení pravidel silničního provozu.

ad 3)

Je pravdou, že § 156 odst. 2 správního řádu umožňuje vydání zrušujícího usnesení jen po dobu, po kterou trvají účinky daného úkonu. Tvzení, že účinky výzvy k úhradě určené částky trvají jen 15 dnů, pokládám za mylné.

4 Viz body 9 a 10 rozsudku

(10) Podle článku IX. cena nájmu za užívání pronajatých zařízení je součtem dvou položek. První položka je pevně stanovená konstantní měsíční výše nájmu dvou zařízení v průměrné výši 99 100 Kč plus DPH. Druhá položka (ve znění dodatku č. 2) „je stanovena v závislosti na míře využití pronajatého zařízení pro měření okamžité rychlosti a souvisejícího postupného snižování hodnoty pronajatého zařízení vyjadřujícího opotřebení při jeho provozu a s tím spojenými náklady pronajímatele na související služby, zajišťující funkčnost pronajatého zařízení, takto: Cena za jeden zaznamenaný přestupek odeslaný Městskou policií Šternberk Městskému úřadu Šternberk, odboru dopravy a silničního hospodářství, ke zpracování, je ve výši 65 Kč (slovy: šedesát pět korun českých). Město Šternberk se zavazuje zaslat vždy do 5 pracovních dnů od ukončení kalendářního měsíce počet výše uvedených přestupků společnosti M&T s. r. o.“



Smyslem ustanovení § 156 odst. 2 je získání procesního nástroje, kterým lze rušit nezákonný úkon správního orgánu. K tomuto rušení má pochopitelně smysl přistoupit jen tehdy, lze-li tak dosáhnout nápravy nežádoucího stavu. Pokud v důsledku nezákonného úkonu již jeho účinky pominuly, nemá jeho zrušení žádný význam.

Výzva k úhradě určené částky je úkonem správního orgánu, jímž se jeho adresát žádá, aby buď tuto částku zaplatil, nebo aby sdělil údaje o řidiči vozidla. Třetí možností je, že adresát výzvy neudělá nic. První možnost vede k tomu, že adresát pozbyde část svého majetku. Druhá a třetí možnost pak vedou k tomu, že správní orgán činí další úkony vedoucí k řízení o přestupku řidiče vozidla nebo jeho provozovatele.

Z výše uvedeného vyplývá, že jedinou situací, kdy má smysl se zákonností výzvy k úhradě určené částky zabývat, je situace, kdy dojde k její úhradě. V ostatních případech totiž lze nezákonnost podkladů, na jejichž základě došlo k oznámení přestupku a vydání výzvy, napadat později v rámci správního řízení a sama výzva žádné účinky nemá.

Z toho dovozují, že účinky výzvy k úhradě určené částky uplynutím lhůty 15 dnů, resp. jejím zaplacením nekončí, ale naopak začínají. Vzhledem k tomu, že zaplacením určené částky se majetek provozovatele vozidla trvale snížil, jsou v tomto případě účinky výzvy trvalé.

Věta § 156 odst. 2 správního řádu, jež stanoví, že zrušující usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení, tedy není překážkou pro zpětné rušení nezákonně vydaných výzev k úhradě určené částky.

Pro ilustraci si lze výše uvedené popsat na příkladu, pokud by výzva k úhradě určené částky byla adresována nesprávné osobě (jiné osobě než provozovateli vozidla). Pokud tato osoba určenou částku neuhradí, není důvod aplikovat § 156 odst. 2 správního řádu, protože účinky evidentně nezákonné výzvy vůbec nenastanou. Pokud ale oběhová osoba určenou částku zaplatí, situace se mění a existuje zde zřejmý zájem na tom, aby byla chyba správního orgánu napravena a nezákonný akt veřejné moci zrušen, přičemž negativní účinky výzvy nastaly teprve až samotným uhrazením určené částky.

Otázkou je, jak daleko do historie lze při rušení výzev jít. Paragraf 156 odst. 2 hovoří o přiměřeném použití ustanovení o přezkumném řízení. Mám za to, že tato přiměřenost se posoudí ad hoc v závislosti na typu a povaze úkonu správního orgánu, který má být zrušen. Přitom považuji za podstatné, zda tento úkon zasahuje do práv a povinností více osob, plynou z něj práva či jen povinnosti atd. V případě výzvy je dotčena jen jedna osoba, a to trvalým zásahem do jejího majetku. Při vyvažování zájmu na zachování právní jistoty na straně jedné a zájmu na zákonnosti výkonu státní správy na straně druhé je zjevné, že převládá zákonnost. Přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení dává několik možností pro stanovení meze pro zrušení nezákonné výzvy k úhradě určené částky. Počínaje lhůtou pro přezkum příkazu na místě (6 měsíců od právní moci) – v tomto případě ale jde o značně extenzivní výklad, protože by se použila lhůta mimo správní řád, konkrétně ze zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,⁵ na něž ale samo ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu vůbec neodkazuje. Druhou možností je lhůta pro zrušení rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, což je institut nejvíce se blížící

5 Zákon č. 250/2016 Sb.



zrušujícímu usnesení podle § 156 odst. 2 správního řádu. Tato lhůta činí 12 měsíců od právní moci rozhodnutí. Třetí možností pak je nepoužít lhůtu žádnou, a to právě jako důsledek přiměřeného použití ustanovení o přezkumném řízení. Vzhledem k výše popsané úvaze o hledání rovnováhy mezi různými právními principy a s ohledem na jednoznačnou převahu zásady legality se kloním k třetí možnosti, tj. rušení všech dosud vydaných a uhrazených výzev k úhradě určené částky.

I kdyby ale krajský úřad trval pouze na 15denních účincích výzev, je dle mého soudu dán dostatečný prostor pro to, aby došlo k jejich rušení. Bude-li z praxe Městského úřadu Varnsdorf zřejmé, že nehodlá respektovat změnu přístupu krajského úřadu v této věci (o niž nyní usiluji), může krajský úřad sám vydávat zrušující usnesení. Vzhledem k jednoduchosti a prakticky formulářovitosti výzev bylo by možné zrušující usnesení vydávat velmi rychle, a efektivně tak dosáhnout nápravy minimálně pro futuro. Přesto jsem ale přesvědčen o tom, že omezení účinků výzvy k úhradě určené částky na lhůtu 15 dnů je chybné a tento „omezený“ přístup není dostatečným opatřením k nápravě (viz níže). Tímto odstavcem chci toliko demonstrovat, že ze strany krajského úřadu nejde v této věci o to, že by neměl procesní nástroj, jak vůči postupu Městského úřadu Varnsdorf zasáhnout, ale krajský úřad zjevně pokládá probíhající měření rychlosti za korektní a jeho výstupy za legální důkazní materiál.

Jako druhotné pochybení pak v souladu se zprávou o šetření spatřuji to, že krajský úřad nevykonává řádně kontrolu výkonu přenesené působnosti podle § 129b zákona o obcích,⁶ protože praxe Městského úřadu Varnsdorf je mu dobře známa stejně jako konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, a přesto nezjistil žádné nedostatky a nepřiměřl tento správní orgán k jejich odstranění.

D. Opatření k nápravě

Krajskému úřadu Ústeckého kraje navrhuji, aby:

- (A) ihned vyzval Městský úřad Varnsdorf k okamžitému zastavení používání výstupů z automatizovaného systému, provozovaného bez obsluhy a pronajatého od společnosti A., IČO xxxx, se sídlem v xxx, jako podkladů pro vydávání výzev k úhradě určené částky a v případných navazujících řízeních;
- (B) ihned vyzval Městský úřad Varnsdorf k okamžitému rušení zaplacených výzev k úhradě určené částky, vydaných na základě výsledků měření pořízených výše uvedeným zařízením, a to postupem popsaným v tomto stanovisku;

6 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení § 129b

(1) Při kontrole výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst jedná za tyto orgány v případě obecního úřadu, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části tajemník obecního úřadu, úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části nebo jím pověřená osoba a v případě ostatních orgánů obce, městského obvodu nebo městské části starosta nebo jím pověřená osoba.

(2) Osoba uvedená v odstavci 1 je povinna zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou a splnění uložených opatření.



- (C) jestliže Městský úřad Varnsdorf na výzvy nebude reagovat, Krajský úřad Ústeckého kraje sám bezodkladně postupem popsaným ve zprávě o šetření [tj. za použití § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu⁷] započne s vydáváním zrušujících usnesení.

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli Krajského úřadu Ústeckého kraje a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud ředitel Krajského úřadu Ústeckého kraje nepřijme navržená opatření k nápravě, nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad a o svých zjištěních budu informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem krajského úřadu.

Brno 3. září 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

⁷ Ve zprávě o šetření je skutečně chyba v psaní odkazující na neexistující ustanovení § 80 odst. 1 písm. b) správního řádu, přičemž jsem měl na mysli § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu.