

Rekognice ve správním řízení

V řízení o přestupcích podle zákona č. [250/2016](#) Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, lze provést rekognici podle fotografií a její výsledky použít jako důkaz, a to za analogického použití § 104b trestního řádu. Správní orgán však musí dodržet pravidla podle trestního řádu, pokud jde o počet osob na fotografiích, jejich podobnost, výslech svědků před vlastní rekognicí a nepřipustnost jejího opakování.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, čj. 1 As 168/2022-30)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobce: J. K., zastoupen JUDr. M.K., advokátem se sídlem P., proti žalovanému: Krajský úřad Kraje Vysočina, se sídlem J., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2021, č. j. KUJI 67043/2021, sp. zn. OOSČ 511/2021 OOSC/141, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2022, č. j. 22 A 62/2021-32, tak, že kasační stížnost se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Jihlavy (dále jen "magistrát") rozhodnutím ze dne 16. 6. 2021, sp. zn. SZ-MMJ/OD/9092/2020/24, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. [361/2000](#) Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupků se žalobce dopustil tím, že dne 6. 1. 2020 v 17:10 na ulici Palackého v Jihlavě jako řidič vozidla Opel, registrační značky X, při objíždění při pravém kraji jednosměrné komunikace narazil pravým zpětným zrcátkem do otevřených levých zadních dveří zaparkovaného vozidla Škoda, čímž jej poškodil, a jako účastník dopravní nehody nese-psal společný záznam s druhým účastníkem nehody.

[2] Policie při šetření usoudila, že s ohledem na to, že jednatelem provozovatele vozidla Opel je žalobce a současně kontaktní telefonní číslo na provozovatele je stejné jako to, z něž žalobce komunikoval s policií, je možné jej ztotožnit jako případného pachatele přestupku prostřednictvím rekognice, a to podle fotografií čtyř různých osob. Způsob provedení rekognice však ze spisu nebyl zřejmý, a tak první rozhodnutí magistrátu založené na této rekognici žalovaný zrušil. Následně magistrát při ústním jednání dne 2. 6. 2020 provedl sám druhou rekognici. Magistrát totožným svědkům nehody předložil 4 fotografie, z nichž 2 byly stejné jako v sadě, kterou použila policie. Svědci určili jako řidiče vozidla Opel žalobce. Žalovaný toto rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že mezi policejní rekognicí a ústním jednáním uběhl rok a půl a současně nelze pravidla pro rekognici v trestním řízení aplikovat totožně v řízení o přestupku.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Krajský soud uvedl, že správní orgán má povinnost prokázat nade vší rozumnou pochybnost, že se přestupku dopustila konkrétní osoba. Nelze se spokojit s tím, že vina určité osoby je pravděpodobná. Dále poznamenal, že k osobě žalobce dovedly policii skutečnosti, že je jediným jednatelem a komunikoval s nimi telefonicky z čísla, které se shoduje s kontaktem na provozovatele vozidla Opel. Tato zjištění však učinila policie před zahájením správního řízení. Podle § 137 odst. 4 zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nemůže být záznam o podání

vysvětlení před zahájením řízení důkazním prostředkem. Tím spíše pak nemohou být jako důkazy použity záznamy o neformálních telefonických hovorech. Zjištění policistů tedy mohla sloužit pouze jako podklad pro zahájení řízení o přestupku. Pokud jde o provedení rekognice, jde o obecně přípustný důkazní prostředek, jak ostatně uvedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2015, č. j. 4 As 189/2014-44. Ve správním trestání se však rekognice provádí analogicky s pravidly platnými v trestním řízení. To znamená, že ne všechny požadavky stanovené zákonem č. [141/1961](#) Sb., trestním řádem (dále jen „trestní řád“), bude třeba splnit. Například přítomnost soudce není možná z povahy věci, rekognici in natura naopak nebude možné provést přednostně s ohledem na zásadu procesní ekonomie. Pravidla stanovená § 104b trestního řádu je však třeba dodržet alespoň rámcově. Svědka je třeba nejdříve vyslechnout o okolnostech, za nichž osobu pachatele vnímal, a o znacích, podle nichž je možné ji identifikovat. Následně je svědkovi předložena fotografie. Podle krajského soudu pochybila již policie, jestliže se rozhodla rekognici provádět. Jednak se nejednalo o neodkladný úkon a jednak svědci nebyli vyslechnuti před provedením rekognice. Fotografie dalších 3 osob pak nesplňovaly podmínku obdobnosti s fotografií žalobce. Podmínky, za nichž rekognici prováděla policie, pak vylučují použití jejích výsledků ve správním řízení.

[4] Rekognice je neopakovatelným úkonem. To platí s výjimkou prvotní rekognice podle fotografií a druhé in natura. V nynějším případě však byla paměťová stopa svědků ovlivněna přechozími fotografiemi. Existuje tak riziko, že poznávající osoba nebude pracovat s tím, jak poznávanou osobu vnímala v rámci rekognice mezi dalšími osobami, ale s tím, co si vybavuje z rekognice předchozí. Krajský soud odmítl, že by si svědci s delším časovým odstupem od první rekognice nemohli pamatovat, jaké fotografie viděli. Jestliže při první rekognici nebyly dodrženy zákonné podmínky, nelze akceptovat jako důkaz opakovanou rekognici, která je z hlediska splnění zákonných podmínek taktéž chybná. Magistrát před druhou rekognicí taktéž nevyslechl svědky a současně jim předložil částečně totožné fotografie. Ve spisu se navíc nenachází další důkazy o tom, že vozidlo Opel řídil právě žalobce. Za takových okolností nemohlo napadené rozhodnutí obstát, a proto jej krajský soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. [150/2002](#) Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel má za to, že kasační stížnost je přijatelná, neboť se otázkou přípustnosti rekognice ve správním řízení Nejvyšší správní soud dosud nezabýval. Pokud jde o věcné námitky, má stěžovatel za to, že krajský soud posoudil přípustnost rekognice na základě prosté analogie, aniž by zohlednil podmínky přestupkového řízení. Provedení rekognice policií nelze považovat za procesní úkon podle správního řádu. Krajský soud uvádí, že v případě, kdy byla rekognice provedena policisty, nelze provést rekognici opětovně ve správním řízení. Naopak je namístě rekognice in natura. K tomu však stěžovatel namítá, že rekognici ve správním řízení nelze provádět se zcela analogickými podmínkami, jako je tomu v případě trestního řízení. To přiznává ostatně i krajský soud. V trestním řízení vystupuje řada orgánů činných v trestním řízení. Naopak v případě přestupku je to pouze správní orgán. Správním orgánem však není policie, která v rámci šetření může provádět různé úkony uvedené v § 74 odst. 1 zákona č. [250/2016](#) Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Je tak otázkou, do jaké míry lze srovnávat trestní řízení a správní řízení, jestliže správní orgán nemá k dispozici nástroje jako policie v trestním řízení. Stěžovatel si neumí představit, jak by v podmínkách správního řízení mohl provádět rekognici in natura, jak požaduje krajský soud. Správní orgán provádí rekognici pouze na ústním jednání. Podle § 80 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky nemusí být obviněný přítomen na ústním jednání. V takovém případě by mohl pouze následně využít zajišťovacích institutů. V judikatuře ani literatuře však není vyjasněno, zda lze vynucovat účast obviněného na jednání pořádkovými pokutami či

předvedením a zda je takový postup v souladu se zásadou zákazu sebeobviňování. Naopak v případě trestního řízení již judikatura dovodila, že podezřelý je povinen rekognici strpět a může být donucen k účasti. Podle stěžovatele je paměťová stopa získaná při účasti na dopravní nehodě daleko silnější než v případě pouhého náhledu na fotografii. Svědci nezávisle na sobě ukázali na osobu žalobce, a to navíc s jednoapůlročním odstupem od první rekognice. Stěžovatel tak o vině žalobce nemá pochybnosti. Stěžovatel má za to, že provedená rekognice byla v rámci specifik přestupkového řízení zákonná. Z těchto důvodů navrhuje, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Nejvyšší správní soud podmínky rekognice již vyřešil v rozsudku č. j. 4 As 189/2014-44. Kasační stížnost tak není přijatelná. Ohledně věcného posouzení se žalobce shoduje s krajským soudem. Magistrát nedodržel podmínky pro provádění rekognice, resp. podmínky pro opakované provedení zmařila již policie. Pokud jde o kvalitu paměťové stopy, pak argumenty stěžovatele nemají oporu ve spisu. Svědků se nedotazoval na okolnosti, za nichž si poznávanou osobu pamatují. S ohledem na paměťovou stopu trestní řád stanoví neopakovatelnost tohoto úkonu, což musí platit i v případě přestupkového řízení. Proto žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[8] Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, je však také její přijatelnost. Kasační stížnost je podle § 104a odst. 1 s. ř. s. přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[9] Při rozhodování o přijatelnosti kasační stížnosti vychází kasační soud i po novele ř. s. provedené zákonem č. [77/2021](#) Sb. nadále z ustálených kritérií, které vyslovil již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. V něm dovodil, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Stěžovatel obecně uvedl, že rozsah analogického použití rekognice podle trestního řádu ve správním řízení dosud Nejvyšší správní soud neřešil. Žalobce však namítl, že o této otázce Nejvyšší správní soud již rozhodl v rozsudku č. j. 4 As 189/2014-44. V této věci se však kasační soud vyjádřil stručně k přípustnosti rekognice v přestupkovém řízení a současně uvedl, proč v tehdy řešené věci podmínky k jejímu provedení nebyly splněny. V nynějším případě se jedná o konkrétní vymezení podmínek, za nichž je důkaz rekognicí v přestupkovém řízení použitelný. Kasační soud tak má za to, že právní otázka vymezená stěžovatelem nebyla dosud plně řešena, a kasační stížnost je tak přijatelná.

[11] Následně Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] V přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině a trestu obviněného z přestupku. Zkoumá tedy opodstatněnost trestního obvinění v širším slova smyslu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně

lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Anglické znění čl. 6 Úmluvy nabízí širší pohled na to, na jaké typy trestání tento článek dopadá. Anglické znění hovoří o „everyone charged with a criminal offence“, zatímco český překlad o každém, „kdo je obviněn z trestného činu“. Autentické anglické znění má však širší význam. Evropský soud pro lidská práva již v plenárním rozsudku ze dne 21. 2. 1984, Öztürk proti Německu, stížnost č. 8544/79, Series A, č. 85, uvedl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy pokrývá také skutky klasifikované jako přestupky či správní delikty. Postup, kdy by smluvní stát mohl vyjmout určité jednání z působnosti Úmluvy, by byl proti smyslu a cílům jejího čl. 6. Ostatně i z tohoto důvodu je bez významu, že obviněný z přestupku čelí v zásadě marginálnímu postihu peněžního charakteru, který se stěží může negativně odrazit v jeho majetkové sféře, jako je například pokuta ve výši 1 500 Kč, jak tomu bylo v nynější věci. Pojem „trestní obvinění“ užitý v čl. 6 odst. 1 Úmluvy tedy nesouvisí s určitým stupněm typové závažnosti a pokrývá i v zásadě méně závažná jednání jakož i ta, která svou závažností mohou přímo hraničit s trestným činem.

[13] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pak platí ve správním trestání obdobné principy jako v případě soudního trestání. V přestupkovém řízení je tedy na místě aplikovat analogicky předpisy trestního práva, jestliže takový postup nevede k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67, a ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že přestupek a trestný čin jsou sousedícími množinami skutkových podstat, které se vyznačují někdy menší a někdy větší mírou typové společenské škodlivosti. Ostatně totožný skutek může být podle intenzity útoku či výše škody klasifikován buď jako přestupek nebo jako trestný čin. Trestnost konkrétního činu se tak v případě správního i soudního trestání řídí obdobnými principy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS). V zásadě se tedy z hmotněprávního hlediska jedná o „spojené nádoby“, a proto nedává smysl, aby proces v obou těchto kategoriích ovládaly zcela odlišné zásady a pravidla. Postavení obviněného by se tak nemělo v zásadě lišit v přestupkovém či trestním řízení. Ani analogické použití procesních institutů by pak nemělo být diametrálně odlišné.

[14] Uvedené závěry Nejvyšší správní soud potvrdil již ve výše citovaném rozsudku č. j. 4 As 189/2014-44 právě ve vztahu k provedení rekognice. Stěžovatel však tvrdí, že je třeba zohlednit specifika přestupkového řízení, pokud jde o její provádění a použitelnost výsledku. Z dikce kasační stížnosti však plyne, že stěžovatel spatřuje tato specifika v možnostech a pravomocích správního orgánu. Zatímco v trestním řízení vystupuje několik orgánů v různých fázích, v přestupkovém řízení je správní orgán pouze jeden. Stěžovatelova argumentace je však založena na zřejmém nepochopení závěrů krajského soudu. Stěžovatel má za to, že krajský soud mu nabízí provedení rekognice in natura. Krajský soud však uvedl, že opakovaná rekognice je přípustná pouze tehdy, pokud byla poprvé provedena podle fotografií a následně je provedena znovu in natura. K tomu citoval z judikatury a odborné literatury. V tomto ohledu tak krajský soud nenabízí žádné alternativní řešení správnímu orgánu, ale pouze konstatuje, jaké požadavky na provádění rekognice klade judikatura a doktrína. Jeho argumentace tak podporuje pouze závěr, že nelze připustit provádění opakované rekognice podle fotografií. Značná část argumentace v kasační stížnosti je tedy mimoběžná se závěry krajského soudu. K tomu je třeba dodat, že analogické použití určitého procesního institutu neznamena, že je správní orgán oprávněn vybrat si z něj pouze určité prvky, s nimiž je schopen snáze usvědčit obviněného. Naopak, analogické použití institutů trestního práva má dopomoci správnímu orgánu zjistit úplný stav věci. Jak uvedl krajský soud, ve správním trestání je třeba pracovat s důkazním standardem „nade vši rozumnou pochybnost“. Tento požadavek se pak odráží v přísnějších nárocích na dodržení procesních postupů.

[15] Stěžovatel správně poukazuje na skutečnost, že policie činí v přestupkovém řízení úkony vymezené v § 74 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Tento argument však naopak

podporuje tezi krajského soudu, že policie neměla rekognici vůbec provádět. Na charakteru rekognice coby neopakovatelného úkonu to však nic nemění. Stěžovatel tvrdí, že paměťová stopa svědků musí být silná, jestliže mezi nehodou a ústním jednáním před správním orgánem (druhou rekognicí) uběhl rok a půl, a svědci přesto bezpečně poznali žalobce. Stěžovatel však pomíjí, že paměťové stopy v čase slábnou a svědci mohou zapomínat, protože informaci nepoužívají (Čírtková, L. a Porada V. Paměťové stopy v kriminalistické teorii a forenzně psychologických aplikacích. Soudní inženýrství, č. 3, r. 16, 2005, s. 164). Současně však platí, že paměťové stopy se mohou transformovat v důsledku externích vlivů a podobných zkušeností. Při předložení dodatečných informací může dojít k oklamání lidské paměti tak, že si poznávající osoba pamatuje nikoliv původní zážitek, situaci, osobu či objekt, ale naopak dodatečně vloženou nepravdivou informaci (Čírtková, L. a Porada, V. op. cit., s. 166). Není tedy zcela vyloučeno, aby si svědci pamatovali obličej žalobce právě proto, že jim byl předložen v mezidobí policisty při první rekognici.

[16] Z těchto důvodů je důležité, aby byly dodrženy všechny podmínky § 104b trestního řádu. Rekognici ve správním řízení je tak možné provádět analogicky postupem podle trestního řádu v případě, že je to nezbytné ke zjištění skutkového stavu a její provedení není v neprospěch účastníka řízení. Současně platí závěry uvedené krajským soudem. Především je vyloučeno, aby rekognici prováděl jiný orgán veřejné moci před zahájením správního řízení. Je tomu tak proto, že platí přísný zákaz ukázat poznávanou osobu osobě poznávající před provedením rekognice. V opačném případě je rekognice zmařena (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 6. 1989, sp. zn. 5 Tz 8/89). Jestliže správní orgán k rekognici přistoupí, musí svědky vyslechnout o okolnostech, za jakých osobu nebo věc vnímali a o znacích a zvláštěnostech, podle nichž je možné tuto osobu nebo věc poznat. Tento požadavek nedodržela ani policie, ani následně magistrát. Tato fáze je pro celkovou úspěšnost rekognice podstatná, neboť si poznávající osoba může lépe vybavit charakteristické prvky poznávané osoby nebo věci a současně pro správní orgán představuje dodatečné informace k vyhodnocení pravdivosti a úplnosti rekognice.

[17] Pokud Nejvyšší správní soud zhodnotí specifika, za nichž k jednání před správními orgány dochází, pak lze konstatovat, že typičtější variantou rekognice osob bude rekognice podle fotografií. Ani v tomto případě však magistrát nepostupoval bezchybně. Požadavky trestního řádu je třeba dodržet nejen z hlediska kvantity (nejméně tři další fotografie), ale také z hlediska kvality. Správní orgán musí předložit fotografie obdobných osob, tedy osob majících shodné charakteristické znaky jako poznávaná osoba. Může jít například o barvu vlasů, odstín kůže, výrazné prvky jako tetování či piercing nebo brýle. Požadavky na obdobnost fotografií však nebyly dodrženy policií a při následné rekognici při jednání před magistrátem byly dodrženy pouze částečně.

[18] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že podmínky k provedení rekognice podle fotografie nebyly splněny již v prvním případě prováděném policisty. Policisté však chybnou rekognicí, kterou neměli vůbec provádět, zmařili následné provedení rekognice správním orgánem. Ta však sama o sobě také trpěla vadami. S ohledem na absenci dalších důkazů o vině žalobce ve spisu je třeba dát za pravdu krajskému soudu, že na základě těchto podkladů nelze dovodit vinu žalobce.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Další články:

- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)
- [Telekomunikace](#)
- [Účelová komunikace \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Územní plán \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vyhoštění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Restituce \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zdravotní služby \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta](#)
- [Územní plán](#)
- [Základní vzdělávání \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)