



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2018, č. j. JMK 123278/2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2021, č. j. 34 A 35/2018-37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2021, č. j. 34 A 35/2018 - 37, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 28. 8. 2018, č. j. JMK 123278/2018, a rozhodnutí Městského úřadu Hustopeče ze dne 3. 5. 2018, č. j. MUH/30497/18/142, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Městský úřad Hustopeče vydal dne 20. 9. 2017 příkaz, jímž rozhodl, že žalobce se jako fyzická osoba dopustil přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), tím, že dne 24. 6. 2017 v 00:41 hod na pozemní komunikaci v obci Hustopeče jako provozovatel motorového vozidla X v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, neboť automatizovaným technickým prostředkem RAMER 10T, používaným bez obsluhy, bylo v uvedenou dobu a místě zjištěno, že motorové vozidlo X překročilo nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 40 km/hod a více, neboť v místě, kde je stanovena maximální rychlost jízdy 50 km/hod, mu byla naměřena okamžitá rychlost 95 km/hod. (po odečtu stanovené odchylky měřidla ± 3 km/hod. skutečná rychlost jízdy 92 km/hod.); toto jednání řidiče, kterým byl porušen § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, vykazovalo znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona o silničním provozu. Zjištěným jednáním porušil žalobce jako fyzická osoba § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 5000 Kč.

[2] Proti uvedenému příkazu podal odpor na základě žalobcem udělené plné moci spolek Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s.

[3] Správní orgán na základě odporu proti příkazu pokračoval v řízení a dne 3. 5. 2018 vydal rozhodnutí, jímž žalobce uznal vinným totožným přestupkem jako v případě příkazu, uložil mu pokutu ve stejné výši a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 8. 2018 odvolání zamítl odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[5] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou.

[6] Krajský soud neshledal důvodnou žádnou z četných námitek žalobce.

[7] K námitce, že byl porušen § 79a zákona o silničním provozu, neboť nebyla zveřejněna informace o zřízení automatického technického systému, jímž bylo provedeno měření rychlosti jízdy vozidla, měření tedy bylo provedeno v rozporu se zákonnými podmínkami a důkaz (záznam) byl získán nelegálně, krajský soud uvedl, že použitý rychloměr není automatickým technickým systémem ve smyslu § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, lze jej ale využívat v souladu § 79a zákona o silničním provozu, podle nějž za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel; obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií. Do 1. 8. 2011 mohla obecní policie měřit rychlost výhradně v úseku, který určila policie, a jehož počátek i konec byl ve směru silničního provozu označen přenosnou dopravní značkou s vyobrazením kamery snímající rychlost s nápisem „měření rychlosti“, resp. s vyobrazením šikmo přeškrtnutým a nápisem „konec měření rychlosti“. Od 1. 8. 2011 může obecní policie měřit rychlost jízdy vozidel bez označení měřených úseků dopravními značkami. Přitom postupuje v součinnosti s policií a tuto činnost vykonává na místech určených policií. To bylo v nyní projednávané věci splněno. Důkaz o rychlosti jízdy byl pořízen v souladu s právními předpisy.

pokračování

[8] K námitce, že rychlost nebyla měřena automatizovaným technickým prostředkem bez obsluhy, krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2019, č. j. 2 As 125/2018-46. Ve správním spisu je založeno oznámení přestupku a radarový záznam, z nichž jasně vyplývá, že rychloměr pracoval v automatizovaném režimu bez obsluhy. Podmínka odpovědnosti žalobce jako provozovatele vozidla obsažená v § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu byla splněna.

[9] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že úsek měření rychlosti motorových vozidel nebyl oznámen dopravní značkou. S účinností od 1. 8. 2011 byla povinnost označit úsek měření rychlosti obecní policií dopravní značkou vypuštěna z § 79a zákona o silničním provozu, a to zákonem č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb. Od tohoto okamžiku žádný právní předpis takovou povinnost neukládá, přičemž takovou povinnost nelze ani dovozovat výkladem. Absence označení příslušného úseku měření rychlosti tedy nevede k závěru o nezákonnosti získaných důkazů (radarových fotografií vozidla) a tím méně k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

[10] K námitce, že příkaz, kterým bylo řízení ve věci zahájeno, nabyl právní moci, neboť proti němu nebyl podán řádně odpor, jelikož odpor podala neexistující právnická osoba, soud zdůraznil, že ji žalobce použil poprvé až ve správní žalobě. V průběhu celého správního řízení na tuto skutečnost žalobce nepoukázal a naopak byl v průběhu správního řízení aktivní a dovolával se svých práv. Krajský soud uvedl, že jde o spekulativní jednání žalobce a zcela nemorální zneužití práva. Žalobce i přes upozornění správním orgánem na to, že Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s. nemá právní subjektivitu, trval na tom, že chce být nadále zastoupen touto asociací. Správní orgán měl možnost odpor podaný subjektem bez právní osobnosti neakceptovat, avšak zvoleným způsobem dal žalobci prostor pro uplatnění jeho práv. Žalobce tento přístup nenapadal a naopak v průběhu správního řízení z něj těžil. Žalobce v průběhu správního řízení podpisem plné moci zcela jasně vyjádřil svoji vůli být v řízení zastoupen asociací. Žalobce byl o postupu správního orgánu informován a mohl se k němu vyjádřit, popř. s ním vyjádřit nesouhlas. Proti postupu prvostupňového správního orgánu brojí žalobce až nyní v rámci soudního řízení.

[11] Žalobu krajský soud zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost dle § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel namítal, že odpor proti příkazu podal dosud nevzniknuvší spolek Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s., který tak neměl právní osobnost a nebyl procesně způsobilý činit podání. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu podání učiněné neexistující osobou nevyvolává žádné právní účinky. Krajský soud si této judikatury byl patrně vědom, když konstatoval, že správní orgán měl možnost odpor neakceptovat, protože byl podán osobou bez právní osobnosti. Zároveň však soud uvážil, že správní orgán odpor akceptovat mohl a že svým postupem vadu zhojil. Stěžovatel považuje za podstatné vyjasnit otázku, zda je možné vadu podání spočívající v tom, že jej učinila osoba neexistující, konvalidovat postupem správního orgánu. Stěžovatel rovněž

upozornil na prejudikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž k odporu podanému v zastoupení asociací před jejím vznikem nelze přihlížet, takové podání je od počátku neplatné a nevyvolává právní účinky. Stěžovatel nepochybně, že jeho původním záměrem bylo, aby jej asociace zastupovala, nicméně přizpůsobil svoji argumentaci judikатурnímu vývoji. Reflektování judikatury není nemorální ani právo zneužívající.

[14] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně posoudil jeho žalobní námitku, že obecní policie nebyla oprávněna k pořizování záznamu. Krajský soud zaměnil podmínku měření dle § 79a zákona o silničním provozu s podmínkou automatizovaného měření dle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii. Jde o dvě samostatné podmínky a obě musí být splněny, aby měření bylo možné považovat za zákonné. Skutečnost, že měření automatizovaným rychloměrem bez lidské obsluhy spadá pod pojem stálého automatického technického systému ve smyslu § 24b odst. 2 zákona o obecní policii, byla již judikována.

[15] Ve vztahu k oběma stížním námitkám považuje stěžovatel kasační stížnost za přijatelnou.

[16] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek krajského soudu a odůvodnění svého rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[19] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval stížní námitkou, že odpor proti příkazu ze dne 20. 9. 2017 podala v zastoupení stěžovatele neexistující osoba. Tato námitka bezprostředně souvisí s otázkou, zda byly dány zákonem předpokládané procesní podmínky pro vydání rozhodnutí žalovaným.

[21] Nejvyšší správní soud již ve svých dřívějších rozhodnutích vyslovil, že neexistence podmínek pro vedení správního řízení představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které znemožňuje soudní přezkum v mezích řádně uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek ze dne 11. 2. 2015, č. j. 1 As 239/2014-24); krajský soud se touto otázkou musí zabývat z úřední povinnosti, obdobně Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V projednávaném případě nicméně stěžovatel námitku nenaplnění podmínek pro vydání rozhodnutí správních orgánů fakticky uplatnil.

[22] Podle § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřijatelný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřijatelného nebo opožděného odporu.*

pokračování

Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpět vzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

[23] Ve stěžovatelově věci podala odpor proti příkazu výše uvedená asociace, za níž jednala její předsedkyně, Šárka Šupová. Podstatnou okolností je skutečnost, že v době podání odporu tento spolek nebyl zapsán do příslušného rejstříku, a tedy právně nevznikl (§ 226 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

[24] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti již zabýval stejnou skutkovou situací spočívající v tom, že úkony v řízení činila dosud neexistující právnická osoba. Šlo dokonce o tentýž spolek. Dospěl přitom k jednoznačnému závěru, že podání učiněná právnickou osobou, která dosud nevznikla, nemají žádné právní účinky; na tato podání nelze nahlížet ani jako na podání učiněná statutárním orgánem jako fyzickou osobou vlastním jménem (§ 34 odst. 4 správního řádu) (srov. např. rozsudky ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 296/2018-41, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 1 As 265/2018-33, ze dne 6. 4. 2020, č. j. 6 As 231/2019-36, ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 As 86/2019-25, ze dne 11. 1. 2021, č. j. 5 As 371/2018-38). Na odpor podaný asociací je proto nutno hledět, jako by vůbec nebyl podán.

[25] Nebyl-li odpor vůbec podán, nemohl správní orgán I. stupně v řízení pokračovat (*a contrario* § 150 odst. 3 správního řádu). Správní orgán I. stupně tak nemohl vydat rozhodnutí o přestupku a žalovaný nemohl rozhodnutí o odvolání. Úkon, který by odůvodňoval vedení dalšího řízení po vydání příkazu, totiž nebyl učiněn.

[26] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stížní námitkou, že odpor proti příkazu ze dne 20. 9. 2017 podaný dosud nevzniknuvší právnickou osobou nevyvolal žádné právní účinky a tuto skutečnost nebylo možné následným postupem správního orgánu v řízení nijak konvalidovat.

[27] Jak rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2019, č. j. 1 As 239/2019-24, za těchto specifických procesních podmínek je jedinou správnou možností zrušit jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nadále tak je v právní moci příkaz ze dne 20. 9. 2017, kterým byl stěžovatel uznán vinným z popsaného přestupku a kterým mu byla uložena pokuta ve výši 5000 Kč.

[28] S ohledem na výše učiněný závěr se Nejvyšší správní soud již nezabýval druhou stížní námitkou. Námitku, že obecní policie nebyla oprávněna k pořizování záznamu, mohl stěžovatel uplatnit v odporu, ten však účinně neuplatnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení, v jehož rámci bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno, bylo stíženo natolik závažnými vadami, že rozhodnutí žalovaného ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemůže obstát. Aniž by soud posuzoval jejich správnost, je zjevné, že vůbec neexistoval zákonný důvod pro jejich vydání. Pro tuto vadu řízení měl rozhodnutí správních orgánů zrušit již krajský soud. Neučinil-li tak, je nutno jeho rozsudek zrušit, a vzhledem k tomu, že k takovému postupu byly dány důvody již před krajským soudem, zrušit podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. také rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátit (byť pouze formálně) k dalšímu řízení žalovanému. Příkaz,

proti kterému se stěžovatel odporem bránil, je nadále pravomocný a žádné další správní řízení v této věci se již nepovede.

[30] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Učinil tak podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s.

[31] Žalovaný ve věci neměl úspěch, neboť jeho rozhodnutí bylo zrušeno. Proto nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Rozhodnutí žalovaného však bylo zrušeno z důvodu vady řízení, kterou stěžovatel svým jednáním záměrně vyvolal a z níž měl v řízení před správním orgánem procesní prospěch. Na tuto vadu řízení stěžovatel poukázal až poté, kdy jím vyvolané řízení před správními orgány pro něj nemělo příznivý výsledek. Nejvyšší správní soud tedy shledal důvody zvláštního zřetele hodné a náhradu nákladů stěžovateli podle § 60 odst. 7 s. ř. s. nepřiznal. Učinil tak poté, co poskytl účastníkům řízení možnost se k této otázce vyjádřit.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. listopadu 2022

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu