



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **MUDr. M. Z.**, zastoupen Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem se sídlem Šafaříkovy sady 5, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2021, č. j. 17 A 67/2020-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Martina Zikmunda, advokáta se sídlem Šafaříkovy sady 5, Plzeň, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4 114 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2020, č. j. PK-DSH/6205/20 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Plzně, Odboru správních činností, oddělení dopravních přestupků (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 5. 2020, č. j. MMP/128842 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů a z naplnění skutkové podstaty přestupku ve smyslu § 125c odst. 1 písm. f) téhož zákona tím, že dne 12. 10. 2019 v 9:24:52 hodin v Plzni na Hřbitovní ulici byla silničním rychloměrem TruCam LTI naměřena rychlost jízdy 67 km/h

vozidlu tovární značky Škoda Fabia, RZ X, což při započtení toleranční odchylky znamená, že řidič předmětného vozidla jel rychlostí minimálně 64 km/h. Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 800 Kč společně s povinností uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který jí vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem (dále též „napadený rozsudek“), a rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Žalobce předně namítal, že strážníci městské policie měřili rychlost v lokalitě, která je jednak z pohledu judikatury lokalitou nevhodnou, a především se jednalo o lokalitu neschválenou. Aby mohla obecní policie provádět měření v určitých úsecích, musí tato místa být Policií ČR určena. Přípis policie ČR ze dne 5. 12. 2018, č. j. KRPP-178541-1/ČJ-2018-030506-2, kterým vydává souhlas s předloženými místy a úseky v Plzni k provádění úsekového měření strážníky Městské policie Plzeň, považuje za nedostatečný, neboť v něm jsou výslovně uvedeny tři úseky, avšak nejsou uvedena či určena místa, kde by byly strážníci obecní policie oprávněni měřit překročení nejvyšší povolené rychlosti. Podle žalobce musí být místa měření určena jednoznačně, a to stejným způsobem, jako je tomu v případě úsekového měření, které bylo souhlasem také schváleno.

[3] K žalobním námitkám krajský soud shledal nedostatek důvodů rozhodnutí žalovaného, který se nevypořádal s odvolací námitkou žalobce stran nevhodně zvolené lokality měření v rozporu s judikaturou NSS a neplatnosti měření z důvodu, že se jednalo o neschválený úsek měření pro městskou policii. Přisvědčil žalobci, že ve vysloveném souhlasu nejsou uvedeny žádné konkrétní ulice, u kterých by Policie ČR souhlasila s prováděním měření překročení nejvyšší povolené rychlosti. V souhlasu nadto není uvedena doba, na kterou byl souhlas udělen, na rozdíl od přechodné úpravy v době od 10. 12. 2018 do 31. 12. 2019, která však také není nijak konkretizována. Konstatoval, že soud není oprávněn domýšlet, jakých ulic a jakého období se předmětný souhlas týkal. Uzavřel, že s ohledem na uvedené nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti dle § 3 správního řádu.

III.

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že ze spisové dokumentace jednoznačně vyplývá, že dne 5. 12. 2018 podala Městská policie Plzeň (dále též „městská policie“) žádost, č. j. MPP/08060/2018 adresovanou Policii ČR, Dopravnímu inspektorátu Plzeň - Město, nazvanou *Žádost o vyjádření k určeným úsekům měření rychlosti na pozemních komunikacích Městskou policií Plzeň pro rok 2019*. V této žádosti městská policie žádala o vyjádření k v žádosti navrženým úsekům měření překročení nejvyšší dovolené rychlosti pro rok 2019 (včetně ulice Hřbitovní) a dále uvedla úseky, na kterých bude prováděno úsekové měření. V reakci na tuto žádost obdržela městská policie sdělení Policie ČR, Dopravní inspektorát Plzeň - město ze dne

pokračování

5. 12. 2018 č. j. KRPP-178541-1/ČJ-2018-030506-2 adresované Městské policii Plzeň, k č. j. MPP/08399/2018 a MPP/08060/2018 ze dne 5. 12. 2018, ve kterém je uvedeno, že dopravní inspektorát vydává souhlas s předloženými místy a úseky v Plzni k provádění úsekového měření, s přechodnou úpravou dopravního značení a také souhlas s navrženými úseky komunikací na území města Plzeň pro měření překročení nejvyšší povolené rychlosti a s uvedenými úseky měření. Není pak podstatné, že v souhlasu není uvedena doba, na kterou byl udělen, ani že v něm nejsou uvedeny konkrétní úseky měření, neboť tento se odvolává přímo na žádost č. j. MPP/08060/2018 ze dne 5. 12. 2018, ve které městská policie rozhodné úseky komunikací v Plzni uvádí, přičemž žádá Policii ČR o souhlas s měřením rychlosti na těchto komunikacích pro rok 2019. Dopravní inspektorát Policie ČR souhlasil s navrženými úseky komunikací na území města Plzeň pro měření překročení povolené rychlosti a s úseky úsekového měření. Souhlas Policie ČR, ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu, tak byl jednoznačně dán. Písemnost ze dne 4. 10. 2019, č. j. MPP/30379/2019 obsahující sdělení o plánovaném měření rychlosti na ulici Hřbitovní v době od 7. 10. do 13. 10. 2019 pak plnila funkci zákonem předpokládané součinnosti. Zároveň připustil, že se ne zcela vyčerpávajícím způsobem v napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami žalobce, avšak prvostupňové rozhodnutí se se všemi námitkami řádně vypořádalo a stěžovatel následně tyto závěry aproboval (včetně námitek nesprávného změření rychlosti v neschváleném úseku). S ohledem na shora uvedené navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pravomoc správních orgánů vychází ze zásady enumerativnosti státních pretenzí. Proto nelze souhlasit se stěžovatelem, že v souhlasu Policie ČR není potřeba uvést dobu, na kterou byl souhlas udělen ani konkrétní lokality, jichž se měření má týkat. Městská policie má jiné úkoly a poslání, než ekonomicky generovat „chybné“ pokuty, k čemuž by docházelo právě v případech, kdy by stačilo vydat univerzální souhlas na dobu neurčitou a městská policie by tak mohla provádět měření kdekoliv a kdykoliv. Pokud stěžovatel připouští, že ve svém rozhodnutí vycházel u některých námitek mlčky ze správnosti zjištění správního orgánu, postrádá pak dvojinstančnost správních orgánů svůj smysl, neboť úkolem odvolacího orgánu je přezkoumat věc v celém rozsahu. S ohledem na uvedené navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na nesprávné uvedení správního orgánu, jemuž má být věc po rozhodnutí krajského soudu vrácena k dalšímu řízení.

Krajský soud při zrušení obou správních rozhodnutí rozhodl o vrácení věci žalovanému, nikoli správnímu orgánu I. stupně. Ne každé pochybení však způsobuje nesrozumitelnost rozhodnutí zakládající důvod pro jeho zrušení. Pokud je rozhodnutí jako celek logické, zcela zřejmá administrativní pochybení jej nečiní nesrozumitelným (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2019, č. j. 8 Azs 226/2018-39 nebo např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02). Krajský soud zjevně nezamýšlel uložit povinnost vydat nové rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu (stěžovateli) namísto správního orgánu I. stupně, pokud i prvostupňové rozhodnutí zrušil. Nejednalo se však o vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 d) s. ř. s.

[9] V projednávané věci je předmětem sporu, zda městská policie prováděla měření rychlosti v úseku schváleném Policií ČR v souladu s požadavkem § 79a zákona o silničním provozu a zda se nejednalo o nevhodně zvolenou lokalitu měření.

[10] Podle § 79a zákona o silničním provozu je *za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.*

[11] Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1. 6. 2017, čj. 9 As 274/2016-37 uvedl, že „z jazykového výkladu citovaného ustanovení zákona o silničním provozu jednoznačně vyplývá, že užitý pojem „výhradně“ znamená výlučně, tj. toliko a pouze za těchto podmínek musí obecní policie při výkonu činnosti měření vozidel následovat pokyny Policie ČR. Jedná se tedy o jednoznačný pokyn zákonodárce ve vztahu k obecní policii“. S ohledem na judikaturu správních soudů rovněž Nejvyšší správní soud v označeném rozsudku uvedl, že soudy a správní orgány při posuzování dopravních přestupků (anebo správních deliktů) a při zkoumání oprávnění obecní policie měřit ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu shromažďují podklady prokazující naplnění uvedené podmínky, a to např. dohodami mezi Policií ČR a obecní policií, příp. stanovisky Policie ČR. Tyto závěry respektuje i další praxe Nejvyššího správního soudu [viz např. rozsudky ze dne 20. 9. 2017, čj. 4 As 135/2017-42 (bod 22), ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 As 305/2017-32 (bod 20), ze dne 3. 7. 2018, čj. 7 As 84/2018-46 (bod 15) anebo ze dne 31. 7. 2019, čj. 8 As 153/2018-38 (bod 15)].

[12] Právní předpis výslovně požaduje, aby lokalita byla Policií ČR určena. Byť z něj výslovně neplyne, jakým konkrétním způsobem má být ono určení provedeno, je třeba nepochybně požadovat, aby se tak stalo způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o tom, která místa byla k výkonu této činnosti určena a pro jaké období. Tím spíše, že obecní policie je oprávněna k měření rychlosti výhradně (pouze) v takto určených lokalitách. Určení je v každém konkrétním případě výsledkem interakce mezi obecní policií a Policií ČR, vždy však musí být z předložených podkladů rozsah tohoto určení postaven najisto. Byť lze připustit, že v konkrétní situaci může mít faktické stanovisko Policie ČR podobu „přivolení“ k návrhu obecní policie, nelze opouštět ze zřetele, že výše uvedené ustanovení předpokládá, že to bude Policie ČR, kdo konkrétní místa

pokračování

měření určí. To s sebou nese vyšší nároky na obsah právního aktu, kterým se tak stane. Jinými slovy, byť lze připustit, že volba navržených lokalit může být prvotně fakticky navržena obecní policií, musí být z následného určení Policií ČR zcela nepochybně, které konkrétní lokality byly takto určeny a pro jaké období. Pokud tomu tak není, nelze uzavřít o oprávnění obecní policie měřit rychlost vozidel v konkrétním případě. Rovněž lze v takovém případě očekávat, že tato okolnost bude předmětem procesní obrany ve správních řízeních vedených pro tvrzené porušení zákona o provozu na pozemních komunikacích.

[13] Součástí správního spisu je v této věci pouze přípis z 5. 12. 2018, č. j. KRPP-178541-1/ČJ-2018-030506-2, ve kterém Policie ČR vyslovuje souhlas se třemi místy pro úsekové měření. Nejsou v něm však uvedeny žádné další konkrétní lokace (úseky), u kterých by Policie ČR souhlasila (určila je) pro měření překročení nejvyšší povolené rychlosti. Výslovný souhlas se týká úsekového měření v ulicích Plaská, U Seřadiště a Folmavská a také navržených úseků komunikací, jejichž seznam však není v souhlase uveden. Pouhý odkaz na spisovou značku písemnosti obecní policie, uvedený nadto pouze v záhlaví přípisu z 5. 12. 2018, se jeví jako nedostatečný, tím spíše, že v případě úsekového měření přípis územní specifikaci lokalit obsahuje. Současně zde není rovněž uvedena doba, na kterou byl souhlas udělen (na rozdíl od přechodné úpravy dopravního značení v době od 10. 12. 2018 do 31. 12. 2019 na pozemní komunikaci). Žádost obecní policie ze dne 5. 12. 2018 sice žádá o vyjádření ke specifikovaným úsekům komunikací „pro rok 2019“, zpětná vazba od Policie ČR však žádné časové upřesnění pro účely tohoto řízení neobsahuje. S poukazem na právě uvedené důvody proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že, byť jde o situaci hraniční, nelze považovat právní názor krajského soudu, který vedl ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, za nezákonný.

[14] Rozdílné právní hodnocení následného „sdělení o měření rychlosti vozidel Městskou policií Plzeň v k. ú. Plzeň – město“ ze dne 4. 10. 2019 krajským soudem a stěžovatelem pak vyplývá z odlišného právního názoru potvrzeného výše. Krajský soud uzavřel o nedostatečnosti ve spise založených listin ze dne 5. 12. 2018 a konstatoval ke sdělení ze dne 4. 10. 2019, že ani tehdy nedošlo k řádnému postupu podle § 79a zákona o silničním provozu (už proto, že žádné určení lokalit Policií ČR v návaznosti na sdělení ze dne 4. 10. 2019 se ve spise nenachází). Právě premisa o absenci předchozího určení jej vedla k argumentu, že ani toto následné sdělení nemůže požadavek § 79a naplnit a klade otázku, proč bylo vlastně vydáno. Naproti tomu stěžovatel vychází z toho, že určení lokalit bylo řádně provedeno již v prosinci 2018 a v říjnu 2019 šlo již toliko o projev zákonem předpokládané součinnosti mezi oběma policejními sbory. Jestliže se však kasační soud nakonec přiklonil k řešení zvolenému krajským soudem, nemůže ani tato související okolnost nic změnit na závěru o nedůvodnosti kasační stížnosti.

[15] Obdobně je tomu v případě polemiky stěžovatele s názorem krajského soudu, zda a v jaké podobě byla shora řešená otázka vznesena žalobcem již ve správním řízení a nakolik a ve které procesní fázi se jí správní orgány věnovaly. Byť v obecné rovině ob stojí názor stěžovatele, že prvostupňové a odvolací řízení tvoří jeden celek a případnou absenci vypořádání obsahově obdobné námitky lze za určitých okolností

překlenout v odvolacím řízení či naopak v případě podrobného zdůvodnění prvostupňového rozhodnutí na tyto důvody v rozhodnutí o odvolání odkázat, nic to nemění na závěru, že důvod, pro který krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, nakonec obstál.

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Ve věci měl úspěch žalobce, protože mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, který zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti, a to sepsí vyjádření ke kasační stížnosti [tj. úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarif)]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč a paušální částka 300 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku příslušné daně. Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4 114 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2022

David Hipšr
předseda senátu