



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **D. Š.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Praha 6, Pod Kaštany 245/10, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem Liberec, U Jezu 642/2a, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové 22. 4. 2021, č. j. 30 A 110/2020 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 7. 2020, č. j. OD/20/23476/SCA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Městský úřad Turnov (dále jen „městský úřad“) uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se žalobce dopustil tím, že jako provozovatel vozidla registrační značky X, v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť blíže neurčený řidič vozidla dne 28. 1. 2020 v 13:20 hodin na pozemní komunikaci I/35 v obci Karlovice, místní část Radvánovice, v úseku 50°33'8,4872"N, 15°12'44,4581"E - 50°33'2,3539"N, 15°12'51,5193"E GPS, ve směru jízdy na Jičín, jel výše uvedeným

motorovým vozidlem rychlostí 83 km/h (po odečtení odchylky). Tím došlo k porušení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a byla naplněna skutková podstata přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 téhož zákona. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 10. 2020, č. j. OD 821/20-4/67.1/20189/ŠN KULK 78639/2020, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[2] Žalobce soustředil žalobní námitky do osmi bodů: 1) jednání správních orgánů s osobou, která nebyla jeho zmocněncem; 2) *res administrata*; 3) zahájení správního řízení v rozporu s právem; 4) nezákonnost usnesení o zastavení řízení ve věci přestupku řidiče; 5) obecní policie nebyla oprávněna k pořizování záznamu; 6) nedostatečné vymezení místa přestupku; 7) neprůkaznost záznamu měření; 8) pochybení při určení výše sankce.

[3] K první námitce, týkající se jednání s osobou, která nebyla zmocněncem, krajský soud uvedl, že ačkoliv žalobce v přípisu reagujícím na výzvu dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu ze dne 29. 1. 2020 uvedl, že zmocňuje k zastupování v tomto řízení společnost *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, nedoložil tomu odpovídající plnou moc. Dne 20. 3. 2020 obdržel městský úřad plnou moc pro řízení o přestupku řidiče (vedeném pod sp. zn. OD/20/3709), udělenou žalobcem P. K. Žalovaný proto následně (z procesní opatrnosti) zasílal veškeré písemnosti i v následném řízení o přestupku provozovatele vozidla (projednávaná věc) jak žalobci, tak P. K. Krajský soud konstatoval, že povinnost specifikovat osobu, které účastník svěřil své zastoupení, leží na účastníkovi; této povinnosti žalobce nedostál, neboť žalovanému nedoložil plnou moc udělenou společnosti *Pomáháme a chráníme, s. r. o.* Současně krajský soud poukázal na fakt, že P. K. měl v úmyslu žalobce zastupovat, neboť zůstal procesně aktivní i po zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla. Celou tuto námitku pak krajský soud označil za účelovou, s ohledem na opakované procesní obstrukce P. K. v řadě jiných (blíže specifikovaných) řízeních; správní orgány postupovaly obezřetně, pokud komunikovaly nejen se zmocněncem, ale i žalobcem, který tímto postupem nemohl utrpět žádnou újmu na svých právech.

[4] K druhé námitce krajský soud konstatoval, že řízení o přestupku provozovatele je možné zahájit i tehdy, jestliže bylo řízení o přestupku řidiče zastaveno, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání přestupku prokázáno (§ 125f odst. 5 písm. b) silničního zákona]; nejednalo se tak o překážku věci rozhodnuté, ani překážku *litispendence*.

[5] Krajský soud rovněž nepřisvědčil tvrzení žalobce, že správní řízení bylo zahájeno v rozporu s § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu (třetí námitka). Uvedl, že ze zmíněného ustanovení nelze dovodit, že by obě podmínky [uvedené pod písmeny a) a b)] měly být pro zahájení řízení s provozovatelem vozidla naplněny kumulativně, nýbrž se jedná o dvě rozličné situace, které mohou nastat. V posuzovaném případě se tak jednalo o situaci uvedenou pod písm. b) uvedeného ustanovení, tj. došlo k zastavení řízení o přestupku (řidiče), protože se obviněnému z přestupku (kterým byl rovněž žalobce) nepodařilo spáchání skutku prokázat. V této souvislosti neshledal krajský soud důvodnou ani čtvrtou námitku, tj. namítanou nezákonnost usnesení ze dne 10. 6. 2020, č. j. OD/20/17963/SCA, kterým bylo zastaveno řízení o přestupku řidiče (§ 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu]. Žalobce ve sdělení ze dne 13. 2. 2020 sice uvedl, že vozidlo řídil sám, nicméně následně (na opakované výzvy) již nereagoval, svá vyjádření

pokračování

nedoplnil a na ústní jednání se nedostavil. Krajský soud proto v souladu s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2016, č. j. 4 As 152/2016 - 37, uzavřel, že sdělení ze dne 13. 2. 2020 nemůže ve smyslu § 137 odst. 4 správního řádu být bráno jako důkaz, jelikož se jedná tzv. záznam o podání vysvětlení. Jen na podkladě tohoto vyjádření nemohl městský úřad postupovat jinak, než řízení o přestupku s domnělým řidičem (z důvodu neprokázání spáchání skutku) zastavit.

[6] Důvodnou neshledal krajský soud ani pátou námitku, v níž žalobce namítal, že obecní policie nebyla oprávněna pořizovat záznam, neboť nesplnila své povinnosti vyplývající z § 79a zákona o silničním provozu a § 24b odst. 2 zákona o obecní policii.

[7] K vymezení místa přestupku (šestá námitka) krajský soud uvedl, že místo bylo vymezeno dostatečně konkrétně, a to číslem komunikace, názvem obce a její místní částí, směrem jízdy a GPS souřadnicemi (které lze snadno dohledat na serveru mapy.cz); navíc šlo o krátký úsek (přibližně 236 m). Vymezení místa přestupku tak odpovídalo zákonným požadavkům i ustálené judikatuře.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani sedmé námitce, dle které výstup z rychloměru nebyl ve vztahu k naměřené rychlosti průkazný. Uvedl, že správní spis na čl. 2 obsahuje několik fotografií, vygenerovaných automatickým technickým prostředkem, který prošel zkouškami měřidla (čl. 3 správního spisu). Na fotografiích je zřetelně zaznamenán čas průjezdu, lokalita, rychlost a doba průjezdu; z námítky žalobce přitom nebylo zřejmé, jaký další údaj by měl záznam obsahovat.

[9] Konečně, žalobce nesouhlasil se stanovenou sankcí, neboť správní orgány nesprávně hodnotily jako přítěžující okolnost skutečnost, že rychlost byla překročena v horní polovině zákonného rozmezí skutkové podstaty přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu (osmá námitka). Krajský soud neshledal na správním uvážení žalovaného ohledně výše sankce jakékoli pochybení. Vozidlo žalobce jelo rychlostí o 13 km vyšší, než je stanovená spodní hranice zákonného rozpětí překročení rychlosti dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, za něž je možné uložit sankci od 2 500 Kč do 5 000 Kč. Správní orgány uložily pokutu ve výši 3 500 Kč, tedy v zákonném rozmezí. Krajský soud proto uzavřel, že správní orgány nepřekročily meze správního uvážení. V závěru krajský soud připustil, že se žalovaný dopustil „*administrativního pochybení*“, ponechal-li v textu formulaci „*sankce byla uložena na spodní hranici zákonného rozmezí*“, nicméně z následujícího textu v závorce (kde je uvedeno zvýšení konkrétní částky o 1 000 Kč nad tuto hranici) je zřejmé, že se jedná jen o chybu v psaní.

[10] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž výslovně nenamítal žádný z důvodů podle § 103 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že stěžovatel namítal kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., a to v sedmi bodech, odpovídajících žalobním námitkám ad 1) až 4) a 6) až 8) – viz odst. [2] výše.

[11] V první námitce stěžovatel namítá, že si v řízení před městským úřadem zvolil pro dané řízení zmocněncem společnost *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, avšak správní orgány nebraly jeho vůli v potaz a nadále v řízení jednaly přímo se stěžovatelem a doručovaly také

P. K., který však předložil procesní plnou moc udělenou mu pouze pro řízení vedené pro přestupkové řízení řidiče, tedy pro jiné řízení. Stěžovatel je nadále názoru, že plnou moc společnosti *Pomáháme a chráníme, s. r. o.* udělil ve sdělení ze dne 13. 2. 2020, které navíc zaslal datovou schránkou (šlo tedy o podepsané a datované podání). Jedná se tak o formu zmocnění, vyhovující zákonným předpisům, neboť není nutné, aby plná moc byla obsažena na samostatné listině. Zcela nepřipadné je pak tvrzení soudu, že P. K. využívá obstrukčních praktik, neboť jmenovaný nebyl zmocněncem pro řízení o přestupku provozovatele vozidla.

[12] Ve druhé námitce stěžovatel trvá na tom, že posouzení přestupku provozovatele vozidla bránila překážka věci rozhodnuté. V posuzovaném případě totiž bylo vůči stěžovateli zastaveno řízení (přestupkové řízení vedené s řidičem – pozn. NSS), u něhož byla dána identita skutku, což založilo pro řízení o přestupku provozovatele vozidla překážku věci rozhodnuté. V této souvislosti namítá také nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který se zabýval právní úpravou odpovědnosti provozovatele, aniž by však předložil vlastní argumenty, proč má za to, že v daném případě nebyla dána překážka *res iudicata*. Rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož je překážka věci zahájené (potažmo rozhodnuté) možná jen v případech, které mají stejné účastníky, stejný předmět a stejnou skutkovou a právní kvalifikaci.

[13] Třetí námitkou stěžovatel opakovaně namítá, že nebyly naplněny podmínky dle § 125f odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu, neboť řízení o přestupku provozovatele bylo zahájeno dříve, než nabylo právní moci usnesení o zastavení řízení o přestupku řidiče.

[14] Začtvrté stěžovatel tvrdí, že skutečnost, že se obviněný ze spáchání přestupku řidiče nedostavil k ústnímu jednání nemůže být důvodem pro zastavení řízení. O pachateli tohoto přestupku neexistovala důvodná pochybnost, proto nebylo třeba v tomto ohledu provádět dokazování. Krajský soud nesprávně posoudil důvody zastavení řízení o přestupku řidiče, neboť z usnesení o zastavení řízení vyplývá, že hlavním důvodem bylo nedostavení se stěžovatele k ústnímu jednání, nikoli nepoužitelnost záznamu o podání vysvětlení dle § 137 odst. 4 správního řádu, jako stěžejního důkazního prostředku. Stěžovatel na výzvu k podání vysvětlení reagoval sdělením ze dne 13. 2. 2020, v němž se (jako řidič) doznal ke spáchání přestupku a dále ve vyjádření (doručené městskému úřadu dne 13. 5. 2020 – pozn. NSS) nijak nerozporoval subjekt přestupku.

[15] Zapáté bylo dle stěžovatele nesprávně vymezeno místo přestupku; údaj GPS není validní, tudíž zbývá jen označení obce, které není dostatečnou specifikací místa spáchání přestupkového jednání. Z vypořádání této námítky krajským soudem není zřejmé, zda dal soud stěžovateli (co se týče správnosti GPS souřadnic) za pravdu či nikoli. Rovněž nesouhlasí s argumentem, že se jednalo o krátký úsek, protože není zřejmé, kde tento úsek začínal. Také nebyla splněna podmínka, aby byla na počátku měřeného úseku umístěna značka.

[16] V předposlední, šesté, námitce stěžovatel namítá nedostatečnost zjištěného skutkového stavu, neboť naměřené hodnoty na fotografii nejsou čitelné; jejich přepis (neznámou osobou) pak nemůže sloužit jako stěžejní důkaz.

pokračování

[17] Konečně, v poslední námitce stěžovatel uvádí, že výrok o sankci je nezákonný, neboť byla jako přítěžující okolnost hodnocena povaha a závažnost přestupku, kdy byla žalobci přičítána k tíži míra překročení rychlosti, čímž se správní orgány dopustily nezákonného dvojího přičítání. Rovněž je nutné zohlednit, že rychlost byla dle skutkové podstaty § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu překročena o 13 km/h, tedy se jednalo o „typické“ či „běžné“ překročení rychlosti. Krajský soud se při hodnocení závažnosti přestupku odchýlil od § 38 zákona o přestupcích, neboť měl vzít v potaz, že jednáním řidiče nevznikla žádná škoda ani újma a nebyl nikdo ohrožen. V závěru stěžovatel vyjádřil nesouhlas s tvrzenou „administrativní chybou“, jelikož v daném případě se nejednalo o chybu v psaní, ale v samotném odůvodnění. Ani následný text v závorce (viz odst. [9] výše) tvrzenou „administrativní chybu“ dostatečně nezdůvodňuje; z tohoto důvodu pokládá stěžovatel výrok o sankci za nepřezkoumatelný.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[19] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení důvodnosti kasačních námitek, musel se zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti.

[20] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. platí, že *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.*

[21] Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení Nejvyšší správní soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto rozhodnutí může jednat mimo jiné v situaci, kdy v napadeném rozhodnutí krajského soudu existuje *zásadní pochybení*, které mohlo mít dopad do hmotné právního postavení stěžovatele; o *zásadní pochybení* půjde i v situaci, kdy krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení současně zdůraznil, že není v rámci poslední kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoli pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že pokud by k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné.

[22] Nejvyšší správní soud shledal danou kasační stížnost přijatelnou, neboť dospěl k závěru, že krajský soud pochybil tím, že se dostatečně nezabýval námitkou žalobce, zda byly splněny podmínky pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla po (dosud nepravomocném) zastavení řízení o přestupku řidiče z důvodu neprokázání spáchání skutku (§ 125f odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu]. Bez bližšího posouzení věci tak nelze vyloučit, že toto pochybení krajského soudu by mohlo vést k jinému rozhodnutí ve věci.

[23] Nejvyšší správní soud tedy považuje kasační stížnost za přípustnou a přezkoumal proto napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem

s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[24] Pro přehlednost se Nejvyšší správní soud zabýval kasačními námitkami ve stejném pořadí, jak byly uplatněny stěžovatelem v kasační stížnosti.

[25] Pro posouzení první kasační námitky považuje Nejvyšší správní soud nezbytné uvést některé skutečnosti vyplývající z předloženého správního spisu. Stěžovatel zaslal dne 30. 1. 2020 městskému úřadu „*Sdělení k řidiči vozidla*“, v němž (v řízení o přestupku řidiče) mj. uvedl, že v případě zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu zmocňuje pro takové (celé) řízení společnost *Pomáháme a chráníme, s. r. o.* Odpovídající plnou moc nicméně nepředložil. V řízení o přestupku řidiče byla dne 20. 3. 2020 předložena plná moc stěžovatele pro P. K., datovaná dnem 6. 3. 2020, jež byla udělena pro řízení pod sp. zn. OD/20/3709 (pod touto spisovou značkou bylo vedeno řízení o přestupku řidiče a následně i řízení o přestupku provozovatele vozidla). Řízení o přestupku řidiče bylo usnesením ze dne 10. 6. 2020 zastaveno. Následně městský úřad zahájil dne 2. 7. 2020 řízení o přestupku provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, v jehož rámci doručoval písemnosti určené stěžovateli jak stěžovateli, tak i P. K. V řízení o přestupku provozovatele vydal městský úřad dne 30. 7. 2020 prvostupňové rozhodnutí, které následně P. K. napadl blanketním odvoláním; v doplnění odvolání, doručeném městskému úřadu dne 5. 9. 2020, doložil P. K. plnou moc udělenou mu stěžovatelem dne 23. 8. 2020, která byla určena pro řízení vedené pod sp. zn. OD/20/3709. Současně s tím ovšem P. K. výslovně uvedl, že stěžovatele v řízení o přestupku provozovatele vozidla nezastupuje, zmocnění přijal pouze k podání tohoto odvolání.

[26] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že P. K. zastupoval stěžovatele pouze v řízení o přestupku řidiče [plná moc pro celé řízení dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu]; v řízení o přestupku provozovatele vozidla ovšem, s ohledem na jím projevenou vůli přijmout zastoupení v užším rozsahu, než jak vyplývalo ze zmocnění deklarovaného plnou mocí, pouze v rozsahu podání odvolání [plná moc pro provedení procesního úkonu dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu]. Nejvyšší správní soud proto nesdílí názor krajského soudu, že P. K. zastupoval stěžovatele i v celém řízení o přestupku provozovatele vozidla.

[27] Je tedy zřejmé, že správní orgány obou stupňů pochybily, pokud písemnosti určené stěžovateli doručovaly v řízení o přestupku provozovatele vozidla P. K., neboť jmenovaný zmocněncem stěžovatele v tomto řízení nebyl. Tento dílčí závěr ještě nicméně nevede automaticky k závěru o existenci procesního pochybení správních orgánů, které mohlo mít vliv na zákonnost jimi vydaných rozhodnutí. Nelze totiž přehlédnout, že všechny písemnosti byly vedle P. K. doručovány současně též stěžovateli; pokud by tedy stěžovatel nebyl v tomto řízení (nikým) zastoupen, bylo by toto doručování písemností prováděno v souladu se zákonem a nesprávné duplicitní doručování domnělému zmocněnci by nikterak do práv stěžovatele nezasáhlo. Zbývá tedy zodpovědět otázku, zda byl stěžovatel v řízení o přestupku provozovatele vozidla zastoupen společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*

[28] Stěžovatel svou vůli, nechat se zastupovat v daném řízení společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, vyjádřil pouze ve sdělení ze dne 30. 1. 2020, učiněném v rámci tehdy

pokračování

(jediného) probíhajícího řízení o přestupku řidiče. Existenci takového zmocnění nicméně zákonem předpokládaným způsobem správním orgánům neprokázal. Podle § 33 odst. 1 věty druhé správního řádu se totiž *zmocnění k zastoupení prokazuje písemnou plnou mocí*. Bylo tedy výlučně na stěžovateli, aby existenci svého zastoupení prokázal právě předložením plné moci, což neučinil. Tento požadavek zákona je jednoznačný a zcela legitimně směřuje k vyloučení situací, kdy by si osoba prostřednictvím prostého sdělení zvolila pro zastupování jakoukoli osobu, aniž by mezi nimi existovala (ať už písemná či ústní) dohoda o zastoupení (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 2706/09; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz); domyšleno do důsledků by deklarovaný zmocněnec o takovém zmocnění vůbec nemusel vědět. Právě proto je plnou moc nutno považovat za kvalifikovaný doklad o existenci smluvního vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem a je zcela oprávněné vyžadovat její předložení pro potřeby správního řízení.

[29] Lze tedy uzavřít, že ačkoli kasační soud dospěl oproti krajskému soudu k jinému závěru, pokud jde o existenci zastoupení stěžovatele P. K., z důvodů výše popsaných celkový závěr krajského soudu, podle kterého doručování prováděné v daném správním řízení nepředstavuje vadu, která by atakovala zákonnost vydaných správních rozhodnutí, ob stojí.

[30] Co se týče druhé kasační námitky, je vhodné nejprve připomenout, že podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že *provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*. Podle odst. 5 téhož ustanovení zákona správní orgán přestupek podle odst. 1 projedná, jestliže nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě [písm. a)], nebo řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno [písm. b)].

[31] Dle ustálené judikatury dále platí, že přestupek (dříve správní delikt) provozovatele vozidla vymezený v § 125f zákona o silničním provozu je deliktem subsidiárním (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 - 45, nebo ze dne 13. 6. 2019, č. j. 4 As 219/2018 - 29). Primárně tedy za spáchaný přestupek v silničním provozu odpovídá řidič vozidla a až při splnění zákonem stanovených podmínek činí zákon odpovědným provozovatele vozidla za to, že svěřil řízení vozidla jinému a nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Předmětem řízení o přestupku dle § 125f zákona o silničním provozu tedy není přestupek spáchaný řidičem, ale objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za skutek, který znaky přestupku vykazuje (viz výše citovaný rozsudek č. j. 4 As 219/2018 - 31, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2017, č. j. 9 As 346/2016 - 56). V rozsudku č. j. 4 As 219/2018 - 31, kasační soud uvedl, že v řízení o přestupku provozovatele vozidla „*již není žádného podezření ze spáchání přestupku [primárního přestupku řidiče – pozn NSS], jedná se o dvě odlišná řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 - 27), která nelze libovolně zaměňovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 92/2016 - 39).*“

[32] Citovaný závěr Nejvyšší správní soud potvrdil také v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, č. j. 1 As 359/2021 - 45 (viz odst. [26]), v němž uvedl, že „*v případě přestupku řidiče vozidla*

*jde o jednání spočívající v překročení nejvyšší dovolené rychlosti řidičem, ve druhém případě jde o nezajištění provozovatele vozidla, aby osoba užívající vozidlo dodržela všechny povinnosti stanovené zákonem o silničním provozu. Právně významným následkem se rozumí porušení či ohrožení chráněného zájmu (objektu). Skutkovou podstatou přestupku řidiče vozidla je chráněn zájem na tom, aby řidiči dodržovali dovolenou rychlost, skutkovou podstatou přestupku provozovatele vozidla je naopak chráněn zájem na tom, aby provozovatel vozidla zajistil, aby osoby užívající jeho vozidlo dodržovaly pravidla silničního provozu.“ Je tedy zcela evidentní, že zastavení řízení o přestupku řidiče vozidla z důvodu uvedeného v § 125f odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu nemůže založit stěžovatelem namítanou překážku věci rozhodnuté (*res administrata*, nikoli *res iudicata*, jak nesprávně uvádí stěžovatel); naopak tato procesní situace je podmínkou pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla. Ani tato námitka tak není důvodná.*

[33] Ke třetí kasační námitce, poukazující na fakt, že řízení o přestupku řidiče bylo pravomocně zastaveno později, než bylo zahájeno řízení o přestupku provozovatele, Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že zákon o silničním provozu neumožňuje paralelní vedení řízení s provozovatelem vozidla a domnělým řidičem (viz § 125f odst. 5 tohoto zákona). K zahájení řízení s provozovatelem tak správní orgán může přistoupit až ve chvíli, ukáže-li se jeho snaha o zjištění skutečného řidiče marnou, a tedy z tohoto důvodu buď řízení ani nezahájí a věc odloží, anebo řízení zahájené a vedené proti podezřelému (řidiči) zastaví. Vydáním usnesení o zastavení řízení o přestupku řidiče správní orgán deklaruje, že marně vyčerpal možnost sankcionovat řidiče vozidla, a ačkoliv učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, nepodařilo se mu řidiče vozidla ztotožnit, anebo (jako v posuzovaném případě) se nepodařilo podezřelému spáchání přestupku prokázat.

[34] V posuzované věci krajský soud pochybil, nezabýval-li se výslovně tím, zda bylo řízení o přestupku provozovatele zahájeno až po pravomocném zastavení řízení o přestupku řidiče; namísto toho zkoumal, zda v případě ustanovení § 125f odst. 5 musí být obě podmínky uvedené pod písm. a) a b) v daném ustanovení splněny kumulativně, či se jedná o dvě samostatné situace.

[35] Usnesení o zastavení řízení o přestupku řidiče bylo vydáno dne 10. 6. 2020. Proti tomuto usnesení podal dne 25. 6. 2020 P. K. (zmocněnec pro řízení o přestupku řidiče) blanketní odvolání, které ani na výzvu městského úřadu nebylo doplněno. Žalovaný proto dne 27. 10. 2020 vydal rozhodnutí č. j. OD 821/20-3/67.1/20189/ŠN KULK 78636/2020, kterým usnesení o zastavení řízení potvrdil a odvolání proti němu směřující zamítl; toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 29. 10. 2020. Řízení o přestupku provozovatele vozidla bylo zahájeno dne 2. 7. 2020. Je tak zřejmé, že řízení o přestupku provozovatele bylo zahájeno před pravomocným zastavením řízení o přestupku řidiče, tedy v rozporu s § 125f odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu.

[36] Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda porušení tohoto postupu mělo vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného. Je třeba zdůraznit, že k zastavení řízení o přestupku řidiče vedla především pasivita stěžovatele, neboť v reakci na výzvu městského úřadu sice za řidiče označil sám sebe a vyjádřil ochotu celou záležitost vyřešit, následně se však již správního řízení aktivně neúčastnil a odmítal se na předvolání dostavit k ústnímu jednání. Podáním odvolání proti usnesení o zastavení řízení se pak stěžovatel (jako řidič)

pokračování

bránil proti tomu, že jej městský úřad neshledal vinným ze spáchání přestupku (byť nikoli meritorním rozhodnutím). Tento postup je stěží pochopitelný, neboť jím stěžovatel (jako podezřelý ze spáchání přestupku řidiče) nemohl pro sebe dosáhnout příznivějšího výsledku, což nutně evokuje otázku, zda stěžovatel skutečně a vážně usiloval o dosažení jiného rozhodnutí ve věci samé, anebo se z jeho strany od počátku jednalo o obstrukční taktiku a zjevné zneužití práva, které nepožívá právní ochrany (k tomu viz například rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2019 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS).

[37] Přestože tedy (jak již bylo uvedeno) městský úřad pochybil, pokud nevyčkal právní moci rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku řidiče a zahájil řízení o přestupku provozovatele vozidla, je třeba na toto pochybení nahlížet i v celkovém kontextu zcela nestandardního procesního počínání stěžovatele (zahrnujícího i výše popsané udělování plných mocí), které Nejvyšší správní soud vnímá jako snahu co nejvíce komplikovat vedení obou přestupkových řízení; ostatně prakticky stejná procesní strategie byla použita i v případě jiných osob – pachatelů přestupků, zastupovaných ve správním i soudním řízení stejnými zmocněnci, jako ve věci nyní projednávané – viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 275/2021 - 57. Touto optikou nahlížel Nejvyšší správní soud na shodnou procesní situaci i v posledně zmiňovaném rozsudku, kde konstatoval, že zahájí-li správní orgán řízení s provozovatelem vozidla dříve, než nabude právní moci usnesení o zastavení řízení o přestupku řidiče, vystavuje se tím riziku, že odvolací orgán usnesení o zastavení zruší. Samotným zahájením řízení však nedochází k autoritativnímu rozhodnutí o právech a povinnostech účastníka, o tom je rozhodnuto až pravomocným rozhodnutím. Proto v situaci, kdy řízení o přestupku provozovatele bylo pravomocně ukončeno až poté, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o odvolání proti usnesení o zastavení řízení, bylo postaveno najisto, že k postižení stěžovatele (jakožto řidiče) již nedojde. Podmínky pro vyvození stěžovatelovy odpovědnosti jako provozovatele byly tedy naplněny. Od tohoto právního názoru není důvod se ve věci nyní projednávané jakkoli odchýlovat. Lze tedy uzavřít, že vytýkaná procesní vada, spočívající v nevyčkání pravomocného ukončení přestupkového řízení řidiče, neměla ve výsledku vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, vydaného v řízení o přestupku provozovatele vozidla.

[38] Ke čtvrté kasační námitce, týkající se důvodů zastavení řízení o přestupku řidiče dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem nyní projednávané věci není přezkum usnesení ze dne 10. 6. 2020 o zastavení řízení o přestupku řidiče, nýbrž přezkum rozhodnutí, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla. Kasační soud proto není oprávněn toto usnesení přezkoumávat. Stěžovateli ostatně nic nebránilo, aby odvolací rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2020 vydané ve věci přestupku řidiče, napadl správní žalobou, jako to učinil v nyní projednávaném případě. Ačkoliv krajský soud (ve světle výše uvedeného) nebyl povinen se těmito námitkami zabývat, učinil tak v odst. 61 až 64 napadeného rozsudku; v tomto postupu však nelze shledat jakékoli pochybení.

[39] Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčil tvrzení, že GPS údaj, uvedený ve skutkové větě výroku prvoinstančního rozhodnutí, nebyl validní, a proto nebylo dostatečně přesně vymezeno místo spáchání přestupku řidiče (pátá kasační námitka). Nejvyšší správní soud nejdříve ověřil tyto GPS souřadnice, a dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud

v odst. 76 odůvodnění svého rozsudku, tedy že tyto souřadnice jsou snadno „*dohledatelné na serveru mapy.cz*“. Z tohoto sdělení implicitně vyplývá, že GPS souřadnice jsou funkční a odkazují na úsek pozemní komunikace v obci Karlovice, část Radvánovice; tento údaj tak koresponduje s vymezením místa spáchání přestupku uvedeným ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Kasačnímu soudu proto není zřejmé, na základě jakých domněnek shledal stěžovatel GPS souřadnice pro vymezení místa spáchání přestupku řidičem vozidla za nepoužitelné. Vymezením měřeného úseku dopravními značkami se krajský soud dostatečně zabýval v odst. 66 až 68 odůvodnění rozsudku a uzavřel, že tato podmínka byla stanovena pouze ve znění zákona o silničním provozu účinném od 1. 1. 2009 do 31. 7. 2011. Nelze proto přisvědčit názoru, že by tato podmínka nebyla splněna, nebyla-li v době předmětného přestupkového jednání žádným právním předpisem stanovena.

[40] K samotnému vymezení místa spáchání dopravního přestupku krajský soud přílehlavě (v odst. 73 odůvodnění) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, z jehož odst. [28] odůvodnění se podává, že: „*nelze vyžadovat, aby bylo místo spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku vymezeno na metr přesně. To u přestupků překročení nejvyšší dovolené rychlosti ani objektivně není možné. U těchto přestupků bude ve výroku správního rozhodnutí místo spáchání vždy vymezeno určitým úsekem komunikace více či méně dlouhým. Zcela přesné místo změření vozidla přestupce je zřejmé z fotografie z měřicího zařízení, jež je součástí záznamu o přestupku.*“ Ke stejnému závěru dospěl kasační soud též v rozsudku ze dne 7. 6. 2016, č. j. 10 As 44/22016–35 v němž uvedl: „*Zda je určení místa spáchání přestupku ve výroku dostatečně konkrétní, je otázkou posouzení okolností každého jednotlivého případu, přičemž závěry vyslovené v rozsudcích správních soudů nelze prezentovat odtrženě od kontextu případů, které byly těmito soudy rozhodovány. Vždy je třeba přihlídnout k velikosti obce, složitosti dopravní situace a také k úvaze, zda je přesné určení místa přestupku rozhodné pro posouzení toho, zda ke spáchání přestupku došlo.*“

[41] V posuzovaném případě bylo místo spáchání přestupku vymezeno GPS souřadnicemi, označením komunikace, obcí, její částí a směrem jízdy. K tomu krajský soud správně poznamenal, že se v posuzovaném případě jednalo o krátký úsek silnice procházející malou obcí, ve které nejsou pojmenovány žádné ulice. Tyto úvahy napadeného rozsudku lze v návaznosti na citovanou judikaturu považovat za zcela dostatečné.

[42] Co se týče šesté kasační námitky, stěžovateli lze přisvědčit, že popisky fotografií, nacházejících se na čl. 1 a 2 správního spisu, jsou nečitelné, nicméně totožné, avšak zvětšené fotografie, na nichž jsou údaje již bez problémů čitelné, se nachází ve správním spise na čl. 3–6; fotografie na čl. 5 a 6 přitom obsahují bezvadně čitelný údaj o rychlosti vozidla stěžovatele. Ze správního spisu je zřejmé, že na čl. 1 a 2 je záznam o měření, jehož obsahem jsou fotografie, které byly na následujících stranách (právě z důvodu lepší čitelnosti) zvětšeny a vytisknuty jednotlivě. Nejvyšší správní soud proto tuto námitku vyhodnotil jako zcela bezpředmětnou.

[43] Nejvyšší správní soud se konečně neztotožnil ani s námitkou porušení zákazu dvojího přičítání. Překročením nejvyšší dovolené rychlosti v obci může dojít k naplnění několika skutkových podstat přestupků (pochopitelně nikoli současně) v závislosti na rozsahu tohoto překročení [viz § 125c odst. 1 písm. f) body 2, 3 a 4 zákona o silničním provozu]; tomu odpovídá i odstupňování sankcí za tyto přestupky (srov. rozsudek tohoto

pokračování

soudu ze dne 22. 12. 2021, č. j. 3 As 430/2019 - 41). V rozsudku ze dne 28. 2. 2018, č. j. 10 As 238/2017 - 54, zdejší soud uvedl, že se „*nejedná o dvojí přičítání, pokud správní orgán vzal v úvahu při stanovení výše pokuty, jak výrazně byla překročena rychlost. Předmětné ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu zakládá přestupek při překročení rychlosti mimo obec o méně než 30 km/hod. Je zřejmé, že je závažnější přestupek spočívající v překročení rychlosti o 29 km než o např. o 1 km. I z toho důvodu bylo stanoveno rozmezí pokuty od 1 500 do 2 500 Kč.*“

[44] Konstatoval-li tedy městský úřad v případě přestupku překročení nejvyšší dovolené rychlosti v rozsahu 20 km/h až 40 km/h, že se „*míra překročení pohybuje v horní polovině tohoto rozpětí. K takovému porušení bylo přihlédnuto jako k okolnosti přitěžující*“ (viz např. str. 11 prvoinstančního rozhodnutí), je zřejmé, že zohlednil fakt, že se naměřená rychlost nacházela v horní polovině zákonného rozmezí. Jakkoli Nejvyšší správní soud míru překročení nejvyšší dovolené rychlosti považuje spíše za otázku *povahy a závažnosti přestupku* (§ 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), než za potenciálně *přitěžující okolnost* (srov. § 40 tohoto zákona), podstatné je, že v obou případech jde o zákonná kritéria, která mají být zohledněna při určení druhu a výměry správního trestu (viz § 37 citovaného zákona). Výše sankce, reagující na intenzitu porušení zákonem stanovené povinnosti, je tedy zcela v souladu s principy ukládání správních sankcí. V projednávané věci výše uložené pokuty odpovídá konkrétním okolnostem protiprávního jednání stěžovatele a je logicky odůvodněna. Městský úřad svým konstatováním, že při ukládání sankce přihlédl v neprospěch obviněného k výši naměřené rychlosti, neporušil zásadu zákazu dvojího přičítání, neboť při zvažování výše pokuty může vycházet z různých kvantitativních a kvalitativních aspektů, jimiž se protiprávní jednání projevovalo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68).

[45] K posouzení „*administrativního pochybení*“ v odůvodnění rozhodnutí žalovaného (viz odst. [9] výše) krajským soudem v odst. 87 a 88 odůvodnění napadeného rozsudku nemá Nejvyšší správní soud principiálně co vytknout, jakkoli se samotné označení tohoto deficitu odůvodnění nejeví jako přiléhavé. Podstatné je, že z kontextu celého odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zcela nepochybné, že jde o evidentní omyl, který nemá žádnou návaznost na jinak konzistentní argumentaci týkající se odůvodnění výše ukládaného trestu. Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem neshledal výrok o trestu nepřezkoumatelným.

[46] Stěžovatelova výtká, týkající se neposouzení závažnosti následků spáchaného přestupku (§ 38 zákona o odpovědnosti za přestupky) byla poprvé uplatněna až v kasační stížnosti; jedná se tak o zcela novou, dříve neuplatněnou námitku, kterou nemohl Nejvyšší správní soud pro její nepřípustnost věcně projednat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[47] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[48] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde

o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v soudním řízení před Nejvyšším správním soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžných výdajů vznikly; žádnému z účastníků proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. července 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu