



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **D. K.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2020, č. j. KUOK 34701/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 9. 2021, č. j. 72 A 18/2020-38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 9. 2021, č. j. 72 A 18/2020-38, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2020, č. j. KUOK 34701/2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti ve výši 20.342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Lipník nad Bečvou, Odbor správních činností a obecní živnostenský úřad (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 25. 11. 2019, č. j. MU/24983/2019/OSČaŽÚ-DP (dále také jen „rozhodnutí o přestupcích“), shledal žalobce vinným tím, že dne 05. 11. 2018 v době kolem 10:15 hodiny v úseku 296. km dálnice D1 ve směru jízdy od obce Ostrava na obec Olomouc jednak „jako řidič motorového vozidla Volkswagen, registrační značky X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy mimo obec o 47 km/h v místě, kde byla zákazovou dopravní značkou „B 20a“ stanovena nejvyšší dovolená rychlost jízdy 80 km/h, když mu hlídkou Policie ČR, Dálniční oddělení Kocourovec, byla

schváleným silničním radarovým rychloměrem Ramer 10C naměřena rychlost jízdy 131 km/h. Při zvažení možné odchylky měřícího zařízení ve výši $\pm 3\%$ mu byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 127 km/h, čímž porušil ust. 4 písm. c) zákona o silničním provozu, a dopustil se tak přestupku z nedbalosti dle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, a jednak, že „řídil silniční motorové vozidlo Volkswagen, registrační značky X, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, když měl za čelním sklem ve výhledu řidiče umístěné dodatečné světelné zařízení, které tvořilo překážku v poli přímého výhledu řidiče, čímž porušil ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu s odkazem na ust. § 36 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů [...], a na Přílohu č. 1, seznam kontrolních úkonů 3. Výhledy, 3.1 Pole výhledu, položka číslo 3.1.1.1, Vyhlášky č. 211/2018 Sb., o technických prohlídkách vozidel [...], a dopustil se tak přestupku z nedbalosti dle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu“. Za uvedené uložil správní orgán prvního stupně žalobci podle § 41 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, § 35 písm. b) a § 46 téhož zákona a podle § 125c odst. 5 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), správní trest pokuty ve výši 4.500 Kč a uložil mu povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím změnil text výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně týkající se druhého ze dvou zjištěných přestupků (řízení silničního motorového vozidla nesplňujícího technické podmínky) tak, že jej nahradil textem *„užil k jízdě silniční motorové vozidlo Volkswagen, registrační značky X, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, neboť bylo na čelním skle v zorném poli řidiče vybaveno neschváleným dodatkovým výstražným světelným zařízením, které omezovalo jeho výhled v přímém směru, čímž porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu s odkazem na § 36 odst. 1 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a na přílohu č. 12 Technické požadavky na konstrukci a stav výbavy, písm. g) bod 3 vyhlášky č. 341/2014 Sb., o schválení technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a tím se dopustil z nedbalosti přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu“*, a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“). Ten žalobu v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Neshledal totiž důvodnou ani jednu ze žalobcem uplatněných žalobních námitek. Ty se týkaly nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, opomenutí žalovaného vyzvat žalobce k odstranění vad blanketního odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu, pochybení žalovaného při určení zmocněnce žalobce, nezohlednění všech zákonných kritérií (zejména zavinění žalobce) pro uložení pokuty žalovaným, porušení zásady dvojího přičítání téhož správními orgány, rozporu měření rychlosti s návodem k obsluze a změny kvalifikace přestupku uloženého podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu bez

pokračování

předběžného vyrozumění žalobce, nesprávné právní kvalifikace tohoto přestupku, nenaplnění materiální stránky přestupku a nevysvětlení pojmu „*zorné pole řidiče*“ ve vztahu k umístění dodatečného světelného zařízení v žalobcově vozidle.

III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti v záhlaví označenému rozsudku krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný ve správním řízení nepochybil, nevyzval-li žalobce k doplnění blanketního odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu s odůvodněním, že šlo o obstrukční praktiku a zneužití práva, neboť zmocněnci stěžovatele muselo být známo, jaké náležitosti má odvolání mít. Stěžovatel je přesvědčený o tom, že zákonodárce dal účastníkům řízení právo na postup podle § 37 odst. 3 správního řádu, není tedy pravdou, že by tvrzenou obstrukční praktikou získával nějakou výhodu. Uvádí také, že skutečnost, že odvolání musí být odůvodněno, je všeobecně známá, přesto bylo opakovaně judikováno, že je povinností správních orgánů k doplnění blanketního odvolání vyzvat. Na podporu svých tvrzení odkazuje stěžovatel na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019-33, ze dne 25. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2020-29, a ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 237/2018-27. Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z nepřiléhavého rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, který se zabýval neučiněním výzvy k doplnění chybějícího podpisu na podání, nikoliv k doplnění blanketního odvolání. Nadto se kasační soud v citovaném rozsudku nevyslovil o právu správního orgánu zcela ignorovat § 37 odst. 3 správního řádu, ale dovodil možnost výjimečně nevyzývat podatele k odstranění vady podání spočívající v absenci podpisu. Podle stěžovatele je existující judikatura ohledně povinnosti správních orgánů jednat podle § 37 odst. 3 správního řádu rozporná; má z tohoto důvodu za to, že je kasační stížnost přijatelná.

[7] Stěžovatel dále neshledává správným ani závěr krajského soudu, že správní orgány ve svých rozhodnutích při úvaze o sankci neporušily zásadu zákazu dvojího přičítání téhož. Podle stěžovatele nemůže správní orgán přihlídnout k okolnosti spáchání přestupku vozidlem, které nesplňuje technické podmínky (jako k přitěžující okolnosti), za situace, kdy je tento technický stav posouzen jako samostatný přestupek. Stěžovatel rovněž odmítá závěr krajského soudu, že namítaná vada porušení zákazu dvojího přičítání téhož nedosahuje intenzity, pro kterou by bylo nutné napadené rozhodnutí zrušit. Podle stěžovatele nelze očekávat, že by správní orgán uložil stejnou sankci, shledal-li by menší počet přitěžujících okolností; naopak lze očekávat, že čím méně přitěžujících okolností správní orgán nalezne, tím nižší bude sankce. Stěžovatel připomíná, že Nejvyšší správní soud opakovaně uznal porušení zásady zákazu dvojího přičítání téhož jako důvod pro zrušení rozhodnutí (např. rozsudkem ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 280/2016-23, nebo ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016-52). Stěžovatel zdůrazňuje, že namítané nesprávné posouzení představuje podstatnou vadu rozsudku, mající přímý dopad do hmotných práv stěžovatele (především jeho práva na spravedlivý trest); nadto se kasační soud doposud nevyjádřil k otázce, kdy správní orgán zohlednil jako přitěžující okolnost aspekty druhého spáchaného přestupku

poté, co jej tyto vedly k úsudku o spáchání druhého přestupku, jehož spáchání již bylo považováno za samostatnou přítěžující okolnost.

[8] Stěžovatel také krajskému soudu vytýká, že napadeným rozsudkem aproboval nepřezkoumatelné napadené rozhodnutí, které vycházelo ze skutkového stavu, jenž nemá oporu v provedeném dokazování. Neztotožňuje se se závěrem krajského soudu, že okolnosti případu nevyvolaly povinnost správních orgánů zabývat se naplněním pojmu „*zorné pole řidiče*“. Skutkovou podstatu přestupku týkajícího se řízení silničního motorového vozidla nesplňujícího technické podmínky lze naplnit právě tím, že je v zorném poli řidiče umístěn nějaký předmět znemožňující výhled. Je to přitom správní orgán, kdo musí prokázat naplnění skutkové podstaty přestupku. Tvrdí-li proto správní orgán, že byla naplněna skutková podstata tohoto přestupku, pak je zcela zásadní, aby vymezil, co je ono zorné pole řidiče, neboť jen tak lze posoudit, zda vůbec došlo ke spáchání přestupku. Stěžovatel odmítá závěr krajského soudu, že omezení výhledu řidiče všemi směry je zřejmé z fotografií a videozáznamu, neboť nebylo objasněno, co je oním zorným polem řidiče. Nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že omezení výhledu lze učinit i laicky, pouhým pohledem na fotografie. Má naopak za to, že laicky lze učinit úsudek o tom, že výhled omezen nebyl, neboť světlo bylo umístěno před sluneční clonou, která je větší. Jelikož namítané pochybení představuje zásadní pochybení soudu, jedná se o další důvod k přijatelnosti kasační stížnosti. Nadto se jedná o otázku dosud Nejvyšším správním soudem neřešenou.

[9] Krajský soud podle stěžovatele vyslovil chybný názor i ve vztahu k namítané změně právní kvalifikace přestupku, o které žalovaný stěžovatele nevyrozuměl a neumožnil mu se k ní vyjádřit. Není pravda, že žalovaný pouze změnil odkaz na podzákonný právní předpis, ale skutková podstata (užití technicky nezpůsobilého vozidla) zůstala stejná. Stěžovatel je přesvědčený o tom, že skutková podstata nezůstala stejná. Jakkoliv se změna týkala „jen“ odkazů na podzákonný předpis a na prvý pohled se nejevila výrazně, stěžovatele podstatně zkrátila na jeho právu na obhajobu. Ani skutečnost, že se změnil toliko odkaz na podzákonný právní předpis, nelze bagatelizovat. Není tedy pravda, že žalovaný neměl stěžovatele o čem vyrozumět, jak dovodil krajský soud. Žalovaný změnil odkaz na právní předpis, který vymezuje konkrétní povinnost, již měl stěžovatel porušit, a rovněž popis právního jednání, a to tak, že nově byla tvrzena okolnost, že předmět byl v zorném poli řidiče, ač tomu tak nebylo. Stěžovatel přitom neměl možnost argumentovat tím, co je zorné pole řidiče. K možnostem upřesnění předmětu řízení a změně právní kvalifikace protiprávního jednání se opakovaně vyjádřil také Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 As 26/2019-26, a ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46. I v právě uvedeném pochybení krajského soudu shledává stěžovatel důvod pro přijatelnost kasační stížnosti.

[10] Stěžovatel nakonec opětovně krajskému soudu vytýká, že napadeným rozsudkem aproboval napadené rozhodnutí zatížené vadou nepřezkoumatelnosti. Již v žalobě totiž správním orgánům vytýkal, že nevysvětlily, co je „správná pozice vozidla ve snímku“, z níž dovozovaly správnost radarového měření. Krajský soud jeho výtkám nepřisvědčil a sám dovysvětlil, co je onou správnou pozicí vozidla ve snímku, a tedy správní úvahu nahradil úvahou soudní; postupoval tedy v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2020, č. j. 2 As 23/2019-34. Krajský soud se však měl vyjádřit k tomu, zda je tvrzení správních orgánů přezkoumatelné, či nikoliv. To však neudělal. Přitom byl podle

pokračování

stěžovatele povinen napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit, a nikoliv nepřezkoumatelnost odstraňovat vlastním posouzením, respektive doplněním nosných důvodů pro závěr správního orgánu. Krajský soud tedy zatížil i napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. K té je přitom Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost je i z tohoto důvodu přijatelná.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. K argumentaci, kterou stěžovatel poukazoval na nezaslání výzvy k doplnění blanketního odvolání v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu, žalovaný připomíná rozsudky ze dne 19. 11. 2019, č. j. 1 As 266/2019-48, a ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019-33, v nichž se Nejvyšší správní soud vyjádřil k pasivitě účastníků správních řízení (a následné aktivitě v řízení soudním) coby obstrukční a účelové taktice. Podle žalovaného i zmocněnec stěžovatele užíval obstrukční a účelové strategie ve smyslu citovaných rozsudků, neboť byl ve správním řízení pasivní (podal pouze blanketní odvolání bez uvedení konkrétních námitek proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Ve vztahu k námitce týkající se porušení zákazu dvojího přičítání téhož žalovaný ve svém vyjádření téměř doslovně cituje část odůvodnění správních rozhodnutí týkajících se obecně uložení správní sankce.

[12] Žalovaný dále k provedené změně výrokové části rozhodnutí o přestupcích zopakoval to, co již uvedl v napadeném rozhodnutí, zejména, že umístěním dodatkového výstražného světelného zařízení na čelním skle užitého silničního vozidla došlo k omezení výhledu řidiče, v přímém směru, přičemž je dostatečně doloženo, že se jednalo o neschválené zařízení umísťované na čelním skle vozidla podle zvláštních právních předpisů, jelikož nebylo zapsáno v technickém průkazu silničního vozidla. Provedenou změnou výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle žalovaného nedošlo ke změně skutkové podstaty přestupku, a změna proto není v neprospěch stěžovatele. Stěžovatel po celou dobu přestupkového řízení znal předběžnou právní kvalifikaci kontrolou zjištěných porušení právních předpisů zastávanou oběma správními orgány (užil k jízdě silniční motorové vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, neboť bylo na čelním skle vybaveno neschváleným dodatkovým výstražným světelným zařízením, které omezovalo jeho výhled v přímém směru), jeho obrana proto nemohla být jakkoliv oslabena, natož aby bylo porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces. Poukazuje-li stěžovatel na definici zorného pole řidiče podle předpisu Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů č. 43 týkajícího se jednotného ustanovení pro schválení typu bezpečnostních zasklívacích materiálů a jejich montáže ve vozidlech, zdůrazňuje žalovaný, že tento předpis řeší zasklení čelních skel, přes která může řidič vidět vozovku, když řídí nebo manévruje s vozidlem, nevztahuje se ale k výbavě vozidel doplňkovým zařízením.

[13] Žalovaný nakonec k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu, že správní orgány nijak neodůvodnily ani neprokázaly, co je to „*správná pozice vozidla na měření*“, z níž dovozovaly správnost radarového měření, zdůraznil, že nejdůležitější je to, že o způsobu a provedení měření nevznikly v nynějším případě žádné pochybnosti. Za takové situace pak nejsou správní orgány vázány všemi důkazními návrhy účastníka řízení.

[14] Žalovaný s ohledem na výše uvedené skutečnosti považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný, zákonný a správný.

V.

[15] Nejvyšší správní soud především zkoumal podmínky přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., s účinností od 1. 4. 2021, platí, že za podmínky, kdy před krajským soudem rozhodoval o věci specializovaný samosoudce, a tato kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou (změna na základě novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 77/2021 Sb.).

[16] Vymezením neurčitého právního pojmu „*podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ se již Nejvyšší správní soud zabýval při výkladu ustanovení § 104a s. ř. s., ve znění účinném do 31. 3. 2021 (srov. usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39). Ač byl novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti, a nově se nejedná jen o věci azylu, resp. o věci mezinárodní ochrany, nýbrž o všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti. Při rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikturně ustálených kritérií, jež pramení ze závěrů zmíněného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39 (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 9 Azs 180/2021-33 a řadu dalších). Z něj přitom vyplývá, že kasační stížnost Nejvyšší správní soud přijme k meritornímu přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to buď z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo v případě zásadního právního pochybení krajského soudu.

[17] V nynější věci krajský soud rozhodl po nabytí účinnosti novely s. ř. s. a jedná se o přestupkovou věc, kterou ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje specializovaný samosoudce. Zbývá tedy posoudit, zda věc svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele.

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že se krajský soud dopustil zásadního pochybení spočívajícího v nepřezkoumatelnosti jeho závěrů uvedených v napadeném rozsudku, čímž založil důvod přijatelnosti kasační stížnosti.

[19] Nejvyšší správní soud tedy posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Tyto vady přitom v posuzované věci shledal.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný ve správním řízení nepochybil, nevyzval-li jej k doplnění blanketního odvolání

pokračování

podle § 37 odst. 3 správního řádu s odůvodněním, že šlo o obstrukční praktiku a zneužití práva, neboť zmocněnci stěžovatele muselo být známo, jaké náležitosti má odvolání mít. Ač stěžovatel svou argumentací brojí proti nesprávnému závěru krajského soudu, uplatňuje tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle Nejvyššího správního soudu krajský soud při posouzení této otázky zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, a tudíž byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k němuž je kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud nejprve pro přehlednost rekapituluje podstatné skutečnosti ze spisového materiálu. Správní orgán prvního stupně vydal dne 25. 11. 2019 rozhodnutí o přestupcích. Stěžovatel proti němu ve lhůtě podal blanketní odvolání, ve kterém uvedl, že je odůvodní ve lhůtě 5 dnů. Správní orgán prvního stupně předložil spis žalovanému k rozhodnutí o odvolání. V přípisě, který žalovanému současně poslal, vysvětlil, že stěžovatele nevyzýval k doplnění odvolání ohledně skutečností, v jakém rozsahu rozhodnutí o přestupcích napadá a v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, jelikož v odvolání stěžovatel uvedl, že rozhodnutí o přestupcích napadá v plném rozsahu a odvolání doplní ve lhůtě 5 dnů. Podle správního orgánu prvního stupně je tedy zřejmé, že zmocněnec stěžovatele P. K. věděl, co a jak má činit. Zdůraznil také, že P. K. vystupuje opakovaně a soustavně v pozici zmocněnce v typově obdobných řízeních, kde se mu již mnohokrát dostalo procesních poučení a postup správního orgánu pro něj již musí být předvídatelný. Odvolání stěžovatel do doby vydání napadeného rozhodnutí nedoplnil.

[23] Žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházejí z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39 (v němž kasační soud vyslovil, že obstrukční taktiky nepožívají právní ochrany), vyslovil, že neshledal důvod k zaslání výzvy stěžovateli k odstranění vady podání (odvolání) podle § 37 odst. 3 správního řádu, a to i přesto, že odvolání neobsahovalo předepsané náležitosti. Zdůraznil, že je mu z úřední činnosti známo, že zmocněnec stěžovatele zastupuje účastníky správního řízení opakovaně, a tudíž mu musí být známo, jaké má odvolání náležitosti. Poukázal také na to, že k obdobnému závěru dospěl již v rozhodnutí o odvolání ze dne 2. 10. 2019, č. j. KUOK 102240/2019, ve věci vedené pod sp. zn. KÚOK/72847/2019/ODSH-SD/9011. Neuvedení toho, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, v podaném odvolání považuje žalovaný za obstrukční taktiku zmocněnce stěžovatele vedenou snahou o promlčení odpovědnosti za přestupek.

[24] Krajský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil se závěrem žalovaného, že v nynějším případě představoval postup zmocněnce stěžovatele obstrukční taktiku a zneužití práva. Neshledal proto důvodnou stěžovatelovu žalobní námitku, že žalovaný pochybil, nevyzval-li ho k odstranění vad blanketního odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu. Krajský soud nad rámec odůvodnění podaného žalovaným v napadeném rozhodnutí uvedl, že „[p]okud účastník řízení nutí správní orgány k dalším a dalším procesním úkonům a tento postup vede k oddalování okamžiku vydání rozhodnutí ve věci, účastník řízení činí vadná, neúplná, nejasná podání, která vedou k pochybnostem, zejména o obsahu podání, nejasnostem o tom, kdo je zmocněnec, zda bylo doručeno atd., k pochybnostem, zda došlo k procesním a jiným vadám, v souhrnu jednoho nebo více řízení o přestupku lze dospět k závěru o obstrukčních praktikách a zneužívání práva.“ Poté také vyslovil, že závěry, které o obstrukčních taktikách

žalovaný použil vycházejí z citovaného rozsudku rozšířeného senátu kasačního soudu č. j. 4 As 113/2018-39, jsou přiléhavé. Nakonec vyjádřil, že z tohoto rozsudku následně vycházel Nejvyšší správní soud i v mnoha jiných věcech, například v rozsudcích ze dne 25. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2020-46, a ze dne 11. 9. 2020, č. j. 4 As 105/2020-27; v obou těchto případech zmocněnec nepředložil k odporu plnou moc. Krajský soud dovodil, že v nynějším případě *„šlo o obdobný způsob zastupování žalobce cestou množení imperfektních podání a oddalování meritorního rozhodnutí a nejsou zde žádné indicie, že tomu v posuzovaném případě bylo jinak.“*

[25] Z výše uvedeného je zřejmé, že žalovaný i krajský soud ve svých rozhodnutích vycházeli ze závěrů rozsudku č. j. 4 As 113/2018-39, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání, a chybějící podpis na podání je proto vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu). Rozšířený senát zde rozvedl též úvahy týkající se zneužití procesních práv podatelů spojených s osobami, které opakovaně zastupují řidiče v přestupkových řízeních. Mimo jiné vyslovil, že podává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry podle rozšířeného senátu platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat.

[26] Tyto úvahy rozšířený senát odůvodnil v odstavcích [27] až [30] posledně uvedeného rozsudku. Konkrétně v odstavci [28] vysvětlil, že za určitých podmínek může systematické a úmyslné podávání nepodepsaných podání tímž účastníkem, případně různými účastníky spojenými ovšem stejným zmocněncem či skupinou spřízněných zmocněnců, představovat zneužití práva. Uvedl, že *„[u]platňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoúčelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdněným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoli vsmysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy § 37 odst. 3 správního řádu „pomáhat“ podateli odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „pomáháno“ s tou samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. „Pomáháno“ je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „pomoc“ nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.“*

[27] Rozšířený senát v odkazovaném rozsudku nicméně zároveň zdůraznil, že zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů. Je *„poslední záchrannou brzdou“ (ultima ratio)*. Musí být tedy uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s principem právní jistoty.

[28] Nejvyšší správní soud již také v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 As 52/2019-43, vyslovil, že soud *„musí vždy na základě okolností daného případu náležitě vysvětlit, jak určitá praktika stěžovatele (jeho zástupce) naplňuje znaky zneužití práva“*, jelikož *„[s]kutečnost, že se*

pokračování

v některých případech zástupce stěžovatele ke zneužití práva uchyluje, nemůže sama o sobě znamenat, že tomu tak bylo i v nyní posuzované věci“, a dovodil, že pokud tak soud neučiní, zatíží tím rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 As 383/2019-47.

[29] Z napadeného rozhodnutí posuzovaného v souzené věci a z napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud nezjistil, že by v nich žalovaný a krajský soud konkrétně uvedli, že by P. K. opakovaně, systematicky či úmyslně podával blanketní odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s úmyslem prodloužit dobu trvání správního řízení. Poukázali pouze na to, že zmocněnec stěžovatele opakovaně zastupuje účastníky správního řízení, a tudíž mu musí být známy náležitosti odvolání, a také na to, že žalovaný k obdobnému závěru dospěl již v rozhodnutí o odvolání ze dne 2. 10. 2019, č. j. KUOK 102240/2019, ve věci vedené pod sp. zn. KÚOK/72847/2019/ODSH-SD/9011. Závěr, že se v posuzovaném případě jednalo o účelové obstrukční jednání, které je druhem zneužití práva, odůvodnili obecně toliko tím, že zmocněnec stěžovatele P. K. je osobou opakovaně zastupující účastníky řízení ve správním řízení, a tudíž mu musí být známy náležitosti odvolání. Žádné další nelegitimní postupy stěžovatelova zmocněnce neuvádí. Z argumentace žalovaného a krajského soudu tak nelze dovodit, že by se P. K. nyní posuzované procesní strategie (podávání blanketního odvolání) skutečně v řízení před žalovaným či správním orgánem prvního stupně opakovaně dopouštěl, a že by tedy mělo jít o obstrukci směřující k promlčení přestupku a představující zneužití práva. Pouhé podání blanketního odvolání přitom není samo o sobě způsobilé zamezit správnímu orgánu, aby v dané věci včas rozhodl (obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v usnesení ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17).

[30] Argumentaci žalovaného a krajského soudu neshledává Nejvyšší správní soud dostatečnou zejména z toho důvodu, že by pak v podstatě jakoukoliv vadu podání ze strany P. K., který zastupuje řidiče v přestupkových řízeních, bylo nutno *a priori* považovat za zneužití práva. Ani rozšířený senát rozsudkem č. j. 4 As 113/2018-39 (na který žalovaný a krajský soud poukazovali ve svých rozhodnutích) jistě nezamýšlel vyslovit, že ve vztahu k osobám zastupovaným „*profesionálními zmocněnci*“ může správní orgán zcela rezignovat na povinnost vyzvat k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 správního řádu. Naopak i ve vztahu k těmto osobám musí správní orgán uvedenou povinnost respektovat, třebaže tyto osoby právo „dobře znají“. Ostatně jinak by správní orgán neměl zmíněnou povinnost ani ve vztahu ke skutečným právním profesionálům, typicky advokátům; nic takového ovšem § 37 odst. 3 správního řádu neříká (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, č. j. 10 As 139/2020-33, nebo ze dne 25. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2020-27).

[31] Nedodržení povinnosti správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu lze tedy přijmout pouze tehdy, ukáže-li se ve správním řízení, že se účastníci řízení nebo jejich zástupci dopouští nějaké opakované obstrukční praktiky představující zneužití procesního práva. V takovémto případě by mechanické poskytování poučení vskutku bylo, slovy rozšířeného senátu, „*samoúčelnou přehlídkou zbytečných úkonů správních orgánů*“ a „*vyprázdněným rituálem bez jakéhokoliv smysluplného obsahu*“. „*Pomáháno*“ by totiž bylo někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „*pomoc*“ nepotřebuje, naopak veškeré kroky činí jen

proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony a pokusil se v postupu správního orgánu „vyrobit“ procesní vadu.

[32] Nic takového však v nynějším případě žalovaný ani krajský konkrétně neuvedli, respektive nijak nespecifikovali, že by se v posuzovaném případě jednalo právě o takovou opakovanou obstrukční (zneužívající) praktiku. Je sice pravda, že některé postupy P. K. či s ním spolupracujících osob již soudy ve své dosavadní rozhodovací praxi považovaly za zneužití práva (srov. např. již citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 113/2018-39 nebo rozsudek ze dne 2. 8. 2018, č. j. 6 As 125/2018-32). Na druhou stranu však v řadě jiných věcí dal Nejvyšší správní soud stěžovatelům spojeným s P. K. ve správním řízení za pravdu a uznal jejich námitky jako důvodné bez ohledu na to, zda jejich postup v uvedeném správním řízení vykazoval znaky účelovosti. Z uvedeného tedy nepochybně vyplývá, jak již výše uvedeno, že je vždy nutné na základě konkrétních okolností daného případu náležitě vysvětlit, jak určitá praktika stěžovatele (jeho zástupce) naplňuje znaky zneužití práva. To však v posuzované věci žalovaný ani krajský soud neučinili.

[33] Žalovaný a krajský soud tedy zatížili svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť závěr, že žalovaný nebyl povinen P. K. vyzývat k odstranění vady odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu, odůvodnili pouze obecným poukazem na to, že P. K. je osoba opakovaně zastupující účastníky správního řízení, které musí být známy náležitosti odvolání, tedy konkrétně neuvedli a nevysvětlili, proč v nynějším případě postup užitý P. K. (podání blanketního odvolání) byl obstrukční praktikou a naplňoval znaky zneužití práva. Pouhá opakovanost blanketního odvolání v různých řízeních ani vědomost zástupce stěžovatele o tom, jak učinit podání bezvadně, nepostačuje k závěru, že by skutečným účelem těchto podání byla obstrukce řízení či jiné zneužití práva (srov. např. již citované usnesení č. j. 5 As 69/2022-17).

[34] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl tudíž naplněn.

[35] S ohledem na předestřený závěr se tak již Nejvyšší správní soud pro předčasnost nezabýval dalšími námitkami, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Těmi stěžovatel namítal jednak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a napadeného rozhodnutí pro řádné nevymezení pojmů „*zorné pole řidiče*“ a „*správná pozice vozidla ve snímku*“ správními orgány v jejich správních rozhodnutích, dále pak porušení zásady zákazu dvojího přičítání téhož v těchto správních rozhodnutích a nevyrozumění stěžovatele o změně právní kvalifikace posuzovaného přestupku žalovaným.

VI.

[36] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek. Jelikož by krajský soud v novém řízení nemohl učinit nic jiného než zrušit z výše uvedených důvodů rovněž napadené rozhodnutí, zrušil kasační soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. současně i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný nejprve opětovně posoudí, zda jde ze strany P. K. o jednání mající znaky zneužití práva, dospěje-li k závěru, že tomu tak je, pak své závěry v novém rozhodnutí odůvodní, v opačném případě tuto osobu nejprve vyzve k odstranění vad odvolání a v návaznosti na jeho reakci bude v řízení pokračovat a o věci znovu rozhodne.

pokračování

[37] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti, a to podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel jako v řízení úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[38] Stěžovateli předně náleží náhrada zaplacených soudních poplatků za žalobu ve výši 3.000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč.

[39] Stěžovatel dále vynaložil náklady na právní zastoupení. V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem, proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

[40] Ze spisové dokumentace vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinil právní zástupce stěžovatele dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu právního zastoupení a sepsí žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Za tyto úkony právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 2 x 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Mimosmluvní odměna se dále zvyšuje o částku 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení před krajským soudem činí 6.800 Kč.

[41] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele jedno písemné podání, a to kasační stížnost (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento úkon právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Mimosmluvní odměna se rovněž zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy náklady právního zastoupení vynaložené stěžovatelem v řízení před Nejvyšším správním soudem činí částku 3.400 Kč.

[42] Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Výsledná odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10.200 Kč se proto zvyšuje o tuto daň ve výši 2.142 Kč (21 % z částky 10.200 Kč). Celková částka nákladů řízení za řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem tudíž činí 20.342 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce stěžovatele v přiměřené lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. listopadu 2023

Mgr. Petra Weissová

předsedkyně senátu