



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. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 4. 2021, č. j. 30 A 110/2020 - 56, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2020, č. j. OD 821/20-4/67.1/20189/ŠN KULK 78639/2020, a rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 30. 7. 2020, č. j. OD/20/23476/SCA, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech soudního řízení částku **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Václava Voříška.

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 žalobce 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 přípise reagujícím na výzvu dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu ze dne 29. 1. 2020 (zaslaný městskému úřadu dne 30. 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)

pokračování

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 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

pokračování

přestupkového jednání. Z vypořádání této námitky 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 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.

[17] Konečně, v poslední námitce stěžovatel uvádí, že výrok o sankci je nezákonný, neboť byla jako přitěžující 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] Před vlastním posouzením věci považuje kasační soud za vhodné nejprve stručně shrnout procesní genezi dané věci. O předmětné kasační stížnosti totiž již Nejvyšší správní soud rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 26. 7. 2023, č. j. 3 As 131/2021 - 86 (dále jen „zrušený rozsudek“), kterým kasační stížnost zamítl. Pokud jde o první kasační námitku týkající se existence zastoupení stěžovatele společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.* (v podrobnostech odst. [3]), dospěl kasační soud k závěru, že stěžovatel svou vůli nechat se zastupovat v řízení o přestupku provozovatele touto společností neprokázal zákonem předpokládaným způsobem, a to předložením písemné plné moci. Sdělení ze dne 29. 1. 2020 Nejvyšší správní soud neakceptoval jako kvalifikovaný doklad o existenci smluvního vztahu mezi zmocněncem (společnost *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*) a zmocnitelem (stěžovatelem); takovým dokladem dle jeho názoru mohlo být pouze předložení plné moci. Nejvyšší správní soud proto neshledal tuto námitku, stejně jako zbylé kasační námitky, důvodné, a proto kasační stížnost zamítl. Tento rozsudek byl nicméně zrušen Ústavním soudem nálezem ze dne 7. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 2618/23 (dále také jako „zrušující nález“; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz) pro rozpor s čl. 36 odst. 2 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[20] Ústavní soud v nálezu konstatoval, že se Nejvyšší správní soud ve zrušeném rozsudku při posouzení otázky zastoupení společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.* odklonil od své ustálené rozhodovací praxe, a to rozsudku ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 As 75/2014 - 27, což dokládá také nedávný rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu

ze dne 26. 3. 2024, č. j. 2 As 103/2023 - 47 (vydaný v reakci na zrušený rozsudek). Nejvyšší správní soud proto porušil čl. 38 odst. 1 Listiny, jelikož se ve zrušeném rozsudku odklonil od již formulovaných právních závěrů, ačkoliv byl v takovém případě povinen aplikovat § 17 odst. 1 s. ř. s., řízení přerušit a věc předložit rozšířenému senátu. Tímto pochybením řízení zatížil vadou nesprávně obsazeného soudu, která představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce a také i zásah do práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud závěrem dodal, že přípis stěžovatele ze dne 29. 1. 2020 splňoval obsahové i formální požadavky na plnou moc. Nejvyšší správní soud je proto povinen v rámci nového posouzení vyjít ze závěrů výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 103/2023 - 47.

[21] Po zásahu Ústavního soudu přistoupil Nejvyšší správní soud, vázán právním názorem Ústavního soudu, k opětovnému posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti. Napadený rozsudek krajského soudu proto přezkoumal 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.

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

[23] 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*“ (datované dnem 29. 1. 2020), 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.* 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 se stěžovatelem 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.

[24] Z výše uvedeného je 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

pokračování

odst. 2 písm. a) správního řádu]. Neobstojí proto názor krajského soudu, že P. K. zastupoval stěžovatele i v celém řízení o přestupku provozovatele vozidla.

[25] 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 (s výjimkou provedení konkrétního procesního úkonu – viz předcházející odst.) nebyl. Tento dílčí závěr ještě nicméně nevede automaticky k závěru o procesním 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.*

[26] Stěžovatel svou vůli, nechat se zastupovat v řízení o přestupku provozovatele vozidla společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, vyjádřil ve sdělení ze dne 29. 1. 2020, učiněném v rámci tehdy (jediného) probíhajícího řízení o přestupku řidiče (viz odst. [23] výše). Posouzení této otázky Nejvyšším správním soudem ve zrušeném rozsudku bylo důvodem, proč Ústavní soud zasáhl a tento rozsudek zrušil (viz odst. [20] výše). Ústavní soud v odst. 24 odůvodnění zrušujícího nálezu dospěl k závěru, že sdělení stěžovatele ze dne 29. 1. 2020 splňuje formální i obsahové náležitosti kladené na plnou moc. Tento závěr potvrzuje také nedávný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, z něhož se podává, že pokud „§ 33 odst. 1 správního řádu výslovně nestanoví jako náležitost písemné plné moci její akceptaci ze strany zmocněnce, resp. jeho podpis, nemůže správní orgán prokázání takovými požadavky na obsah plné moci podmínit.“ Rozšířený senát dále uvedl, že „[p]ísemná plná moc předkládána účastníkem řízení k prokázání zmocnění k zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu nemusí být vyhotovena na samostatné listině a nemusí být opatřena přijetím (akceptací doložkou) ze strany zmocněnce či podpisem zmocněnce. Pokud účastník řízení předloží plnou moc jako součást podání bez podpisu zmocněnce, nemůže to samo o sobě založit pochybnosti správního orgánu o zastoupení a není to důvodem k tomu, aby účastníka řízení či jeho zmocněnce vyzval k odstranění vad plné moci.“ Nejvyšší správní soud proto v intencích názorů vyslovených Ústavním soudem (kasační závaznost) i rozšířeným senátem (precedenční závaznost) nemůže než konstatovat, že sdělení stěžovatele ze dne 29. 1. 2020 obsahovalo jednoznačný projev vůle být (v konkretizovaném) řízení zastoupen (ztotožnitelnou osobou), *in concreto* být v případě zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla zastoupen v tomto řízení společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*

[27] Městský úřad proto postupoval procesně nesprávně, pokud plnou moc obsaženou ve sdělení ze dne 29. 1. 2020 neakceptoval, společností *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, jakožto zmocněnci stěžovatele, nedoručoval písemnosti, respektive s ním v řízení o přestupku provozovatele vůbec nejednal. Tím řízení o přestupku provozovatele zatížil podstatnou vadou, pro kterou měl žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušit a zavázat městský úřad ke zjednání nápravy.

[28] Lze proto shrnout, že na základě sdělení stěžovatele, obsahujícího zmocnění k zastupování pro společnost *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, měl ve věci následně zahájeného

řízení o přestupku provozovatele vozidla městský úřad jednat od jeho počátku s tímto zmocněncem (a jemu i doručovat písemnosti, jak mu to ukládá § 34 odst. 2 správního řádu). Pokud tak nepostupoval a jednal ve věci toliko se stěžovatelem a P. K., zatížil řízení závažnou procesní vadou. Nebylo-li v posuzovaném případě řádně doručeno již oznámení o zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla [§ 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“)], bylo celé následující řízení, včetně z něj vzešlých rozhodnutí, zatíženo těžkou procesní vadou, která *per se* vyvolává nezákonnost rozhodnutí městského úřadu i žalovaného.

[29] Ačkoliv Nejvyšší správní soud shledal existenci závažného procesního pochybení v předcházejícím správním řízení, na jehož základě bylo nutné přistoupit ke zrušení nejen rozsudku krajského soudu ale také předcházejících správních rozhodnutí (viz dále), tato vada mu nebrání vyjádřit se ke zbylým kasačním námitkám. Protože Ústavní soud vypořádání zbylých kasačních námitek nikterak nezpochybnil, není důvod, proč by se Nejvyšší správní soud od dříve vysloveného hodnocení věci v rozsahu druhé až šesté kasační námítky měl nyní odchýlit.

[30] Co se týče druhé kasační námítky, 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, 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*

pokračování

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] Třetí kasační námitkou, podle které řízení o přestupku řidiče bylo pravomocně zastaveno později, než bylo zahájeno řízení o přestupku provozovatele, se Nejvyšší správní soud s ohledem na závěry učiněné v odst. [28] nezabýval, jelikož výše uzavřel, že řízení o přestupku provozovatele sice bylo zahájeno, avšak způsobem přičím se požadavkům zákona, v důsledku čehož bylo celé řízení stiženo těžkou procesní vadou. Za této situace je proto bezpředmětné se touto otázkou zabývat.

[34] 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 odůvodnění svého rozsudku; v tomto postupu však nelze spatřovat jakékoli pochybení.

[35] 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.

[36] K samotnému vymezení místa spáchání dopravního přestupku krajský soud přílehavě (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.“

[37] 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.

[38] 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.

[39] 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 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.“

[40] 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 přihlídnuto jako k okolnosti přitěžující“ (viz 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

pokračování

přestupkového zákona), než za potenciálně *přítěžující 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 tohoto soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68).

[41] 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.

[42] 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.).

[43] Na základě shora uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je z důvodů popsaných v odst. [26] – [28] výše důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci má nezákonnost, pro kterou měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, původ již v řízení před prvostupňovým správním orgánem; krajský soud by tedy, vázán závazným právním názorem kasačního soudu, nemohl postupovat jinak, než obě správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. sám rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. V něm budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku, zejména (po zvážení možné prekluze práva věc projednat) budou povinny jednat se zmocněncem stěžovatele a napravit veškerá procesní pochybení spojená s nesprávným procesním postupem. (§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[44] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. též rozhodnutí žalovaného správního orgánu, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Vzhledem

k tomu, že tímto rozsudkem byla zrušena též předcházející správní rozhodnutí, řízení před správními soudy je skončeno, přičemž z procesního hlediska byl jeho procesně úspěšným účastníkem stěžovatel. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů celého řízení.

[45] Náklady řízení jsou v dané věci představovány především stěžovatelem vynaloženými soudními poplatky ve výši 3 000 Kč za řízení o žalobě a 5 000 Kč za řízení o kasační stížnosti.

[46] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem, proto mu náleží také náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení výše odměny 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[47] Za řízení o žalobě náleží zástupci stěžovatele odměna za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] ve výši 2 x 3 100 Kč a paušální náhrada jeho hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho zastoupení v řízení před krajským soudem činí 6 800 Kč.

[48] Za řízení o kasační stížnosti náleží zástupci stěžovatele odměna za dva úkony právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti a v podání repliky ve výši 2 x 3 100 Kč a dále paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč. Náklady vynaložené stěžovatelem na jeho zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem tak činí 6 800 Kč. Celkem tedy náklady na právní zastoupení před soudy činí 13 600 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (č. l. 25 soudního spisu), zvyšuje se uvedená odměna o částku 2 856 Kč odpovídající této dani. Celková výše jeho odměny proto činí 16 456 Kč. Společně s náhradou zaplacených soudních poplatků tak náhrada nákladů stěžovatele činí celkem 24 456 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 6. června 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu