



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **P. T.**, zastoupený Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou, sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2022, č. j. 1408/2020-160-SPR/6, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2024, č. j. 4 A 50/2022 – 44,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravněsprávních činností (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 12. 11. 2019, č. j. MHMP 2290078/2019/Zim, shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce se přestupků dopustil tím, že při řízení vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h a že jako

řidič motorového vozidla nepředložil na výzvu policisty ke kontrole osvědčení o registraci vozidla.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 7. 2020, č. j. 1408/2020-160-SPR/3, částečně změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně (doplnil je o porušení povinnosti dle § 6 odst. 7 písm. b) zákona o silničním provozu), jinak je potvrdil. Toto rozhodnutí žalovaný doručil Ing. J., zástupci žalobce dle plné moci předložené ve správním řízení.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 28. 4. 2022, č. j. 13 A 55/2020-25, rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2020 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud neměl za dostatečně prokázané, že žalobce porušil povinnost mít u sebe osvědčení o registraci vozidla. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku odmítl Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost usnesením ze dne 4. 8. 2022, č. j. 1 As 101/2022-26. V soudních řízeních byl žalobce zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem.

[4] Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 7. 9. 2022, č. j. 1408/2020-160-SPR/6 (dále jen „rozhodnutí ze dne 7. 9. 2022“), zastavil řízení o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, neboť neexistovaly žádné důkazy, které by bylo možno provést, a prokázat tak spáchání tohoto přestupku. Ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil. K přestupku spočívajícím v překročení nejvyšší dovolené rychlosti žalovaný uvedl, že provedené důkazy (pořízená fotodokumentace z měření a ověřovací list použitého měřidla) jsou dostačující a jejich zákonnost nebyla zpochybněna. Toto rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce Ing. J. do datové schránky.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2022 žalobou, kterou zamítl městský soud v záhlaví označeným rozsudkem.

[6] Městský soud neshledal důvodnou námitku zániku odpovědnosti za přestupek. Pro běh prekluzivní lhůty nebylo rozhodné doručení odvolacího rozhodnutí Mgr. Voříškovi dne 27. 10. 2022, protože žalovaný správně doručoval rozhodnutí ze dne 7. 9. 2022 zástupci žalobce, kterým byl po celou dobu správního řízení Ing. J.. Soudní řízení správní není součástí správního řízení a správní orgány neobdržely od žalobce či zmocněnce žádnou informaci, že by ve správním řízení došlo ke změně zmocněnce.

[7] Městský soud dále konstatoval, že řízení probíhalo o dvou skutcích, takže zastavení řízení o jednom skutku nezaložilo překážku věci rozhodnuté ve vztahu k druhému skutku. Žalobní námitka věci rozhodnuté (z důvodu zastavení řízení) tak nebyla důvodná.

[8] Městský soud shledal, že ve správním řízení bylo dostatečně objasněno, zda měření rychlosti probíhalo v zatáčce či nikoli.

[9] Žalovaný podle městského soudu nepostupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, neboť v dalším řízení (po vrácení věci soudem) nezajišťoval žádné nové podklady pro své rozhodnutí. Vycházel pouze z dosavadního obsahu správního spisu, s nímž byl žalobce obeznámen. Nebylo proto třeba žalobce opětovně vyzývat k seznámení se spisem a k vyjádření.

pokračování

II. Podání účastníků řízení

[10] Proti rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel tvrdí, že pokud byl v navazujícím soudním řízení zastoupen jinou osobou, je zjevné, že původní zmocnění pro správní řízení přestalo platit. Volba jiného zástupce (o kterém se úřad dozví např. z doručené žaloby) vyvolává pochybnost o tom, zda je původní zmocnění nadále aktuální. Žalovaný si měl vyjasnit, kdo je aktuálním zástupcem stěžovatele, obzvláště jestliže původní plná moc předložená ve správním řízení se vztahovala také na soudní řízení. Stěžovatel dodává, že neplatilo-li původní zmocnění, nenabylo rozhodnutí žalovaného právní moci v jednoleté lhůtě od posledního přerušení řízení; došlo tak k zániku odpovědnosti za přestupek.

[12] Stěžovatel se dovolává překážky věci rozhodnuté, protože správní orgány rozhodovaly o jediném jednání žalobce (tj. jen o jednom skutku), o němž však žalovaný výrokem I rozhodnutí ze dne 7. 9. 2022 řízení zastavil. Podle stěžovatele se nejednalo o dva skutky, nýbrž o skutek jeden, neboť je dána shoda v jednání a především v následku. Objektem obou přestupků bylo porušení zájmu na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Stěžovatel opakuje, že se jednalo o stejný skutek, neboť totožnost skutku je dána též toliko shodou následku; nelze pomíjet ani jejich spojitost v místě a čase.

[13] Podle stěžovatele byl žalovaný povinen před vydáním rozhodnutí ze dne 7. 9. 2022 vyzvat stěžovatele k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, neboť podstatným podkladem rozhodnutí je též soudní rozsudek.

[14] V posledním stížnostním bodu stěžovatel namítá, že správní orgány neprokázaly, že bylo měřeno v rovném úseku. Soud navíc připustil, že „*místo měření leží v úseku ulice Strakonická, který se mírně stáčí*“. Podle stěžovatele se žalovaný nepřípustně odchýlil od závazného právního názoru soudu. I nepřípustné zakřivení silnice lze hodnotit jako „nepatrné“.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel opakuje již vypořádané námitky. Žalovaný odkázal na rozsudek městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatel v první řadě namítá uplynutí prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek, neboť napadené rozhodnutí žalovaného nebylo v této lhůtě doručeno zmocněnci, který jej zastupoval v předchozím soudním řízení. Městský soud obdobnou

žalobní argumentaci neshledal důvodnou, protože soudní řízení správní není součástí správního řízení u správního orgánu a správní orgány neobdržely od žalobce či zmocněnce žádnou informaci, že by pro vedení správního řízení došlo ke změně zmocněnce, či že by se zmocnění Mgr. Voříška vztahovalo i na správní řízení. Nejvyšší správní soud s městským soudem souhlasí a kasační argumentaci považuje za nedůvodnou.

[19] Nejvyšší správní soud setrvale uznává, že správní řád obsahuje poměrně strohou právní úpravu zastoupení, která výslovně neupravuje jeho zánik. Tuto skutečnost reflektoval již v rozsudku ze dne 22. 2. 2012, č. j. 8 As 94/2011-80, podle kterého otázky týkající se zániku zastoupení ve správním řádu neupravené se posuzují analogicky podle příslušných ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Zároveň podle konstantní judikatury platí, že soudní řízení není pokračováním správního řízení, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem rozhodnutí, které ze správního řízení vzešlo (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS, bod 23). Za této situace nelze přisvědčit stěžovateli, že by zmocnění udělené Ing. J. pro zastupování ve správním řízení zaniklo udělením plné moci Mgr. Voříškovi k zastupování v navazujícím soudním řízení. Správní řízení představuje autonomní postup správních orgánů v oblasti veřejné správy (viz § 1 odst. 1 správního řádu), který je sice svým předmětem spjatý, ale zároveň formálně a procesně oddělený od soudního přezkumu vydaných správních rozhodnutí. Jestliže tedy stěžovatel zvolil pro soudní přezkum původně vydaného rozhodnutí odlišného zástupce, neměla tato skutečnost žádný vliv na zánik původního zmocnění uděleného pro účely správního řízení, jak správně konstatoval již městský soud. Pokud stěžovatel chtěl, aby byl ve správním řízení po vrácení věci zastoupen Mgr. Voříškem, nic mu nebránilo zmocnit tohoto zástupce též k zastupování před žalovaným. Udělením nové plné moci k zastupování by původní plná moc pro Ing. J. zanikla (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011-74, bod 31). Jakkoli byl žalovaný srozuměn s tím, že v soudním řízení byl stěžovatel zastupován odlišným zmocněncem, rozsah tohoto zmocnění nemohl být žalovanému znám, neboť plnou mocí udělenou Mgr. Voříškovi nedisponoval. Tuto plnou moc předložil stěžovatel soudu a nikoli žalovanému jako správnímu orgánu. Pokud tedy stěžovatel plnou moc udělenou Ing. J. v pokračujícím řízení před žalovavým nevypověděl, ani nezmocnil jinou osobu k svému zastupování, postupoval žalovaný v souladu se zákonem, jestliže jako se zástupcem stěžovatele jednal s Ing. J.. Rozhodnutí ze dne 7. 9. 2022 tak nabylo právní moci před uplynutím prekluzivní lhůty.

[20] Stěžovatel dále namítá, že správní orgány rozhodovaly o jediném skutku, pročez zastavením řízení o něm nastala překážka věci rozhodnuté. Již městský soud ovšem stěžovateli ke stejné žalobní námitce správně vysvětlil, že se dopustil dvou skutků, kterými naplnil skutkovou podstatu dvou různých přestupků, a přestupky tak spáchal ve vícečinném nestejnorodém souběhu.

[21] Nejvyšší správní soud setrvale uvádí, že při trestání přestupků se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007-121). Souběh se rozlišuje na jednočinný a vícečinný podle toho, zda více trestných činů bylo spácháno jedním skutkem nebo více skutky, a dále pak souběh stejnorodý a nestejnorodý podle toho, zda jde o více trestných činů téže skutkové podstaty

pokračování

nebo o více trestných činů různých skutkových podstat, přičemž jednotlivá členění lze kombinovat. Jednočinný souběh znamená, že pachatel správního deliktu jedním jednáním způsobí ohrožení či porušení více chráněných zájmů, tedy jedno jednání má více (různých) právních následků, a dopustí se tím více skutků *de iure* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, bod 25). Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která - v kontextu správního trestání - může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či i více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Podstata skutku tedy spočívá v jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Následek, který je znakem správního deliktu, spojuje jednotlivé akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 – 44). Stěžovatelem spáchané přestupky se ovšem lišily v jednání i v následku, jak správně shledal městský soud. Překročení nejvyšší povolené rychlosti a nepředložení osvědčení o registraci vozidla nepředstavuje jeden skutek, který by bylo možno charakterizovat jako „nedbalé řízení vozidla“, jak dovozuje stěžovatel. Obě jednání (skutky) jsou specificky charakterizovány a představují konkrétní porušení povinností dle zákona o silničním provozu. Rovněž je odlišuje jejich následek. Jakkoli oba skutky narušily stejný zákonem chráněný zájem společnosti na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, konkrétní následek obou skutku byl odlišný. Stěžovatel zde opět zaměňuje obecné porušení pravidel dle zákona o silničním provozu a jeho konkrétní jednání, jimiž tato pravidla porušil. Z popisu stěžovatelova jednání, jakož i ze samotných skutkových podstat obou přestupků je evidentní, že nejde o skutky totožné, a to ani v podstatných rysech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018-33, bod 19). Skutky stěžovatele nelze spojit ani v čase a místě. Zatímco stěžovatel překročil povolenou rychlost v okamžiku a místě měření, skutek spočívající v nepředložení osvědčení o registraci vozidla spáchal až v čase a místě silniční kontroly. A pro úplnost kasační soud uvádí, že správní soudy v předchozích rozsudcích souběh přestupků nikterak neposuzovaly, pročez nelze z některých pasáží odůvodnění dovozovat, že jednání stěžovatele považovaly za jediný skutek. Zastavení řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu nezaložilo překážku věci rozhodnuté pro řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2022, č. j. 10 As 339/2020-44, bod 13).

[22] Městský soud nepochybil ani ve vypořádání žalobní námitky, že stěžovateli nebyl dán prostor k vyjádření před vydáním napadeného rozhodnutí. K porušení § 36 odst. 3 správního řádu Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že ačkoliv platí obecná povinnost doručit účastníkovi řízení v případě doplňování odvolacího řízení výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nevyvolává nesplnění uvedené povinnosti vždy nutnost zrušení správního rozhodnutí. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu je důvodem ke zrušení odvolacího rozhodnutí pouze tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005-86, nebo ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 54/2008-80). Podle ustálené judikatury je smyslem § 36 odst. 3 správního řádu především poskytnout účastníku správního řízení možnost sdělit správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán v řízení shromáždil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003-61, č. 958/2006 Sb. NSS), resp. umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí

mohl uplatnit své výhrady k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění – tedy učinit své procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41). Za podklad rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu je proto třeba považovat především podklad, na jehož základě správní orgán činí skutková zjištění o jím posuzované věci. Tímto podkladem proto z podstaty věci nejsou rozsudky správních soudů, kterými bylo zrušeno původní rozhodnutí žalovaného. Jestliže tedy žalovaný v dalším řízení vycházel ze skutkového stavu zjištěného již v prvostupňovém správním řízení, či v odvolacím řízení před zrušujícím rozsudkem, aniž by skutkový stav v dalším řízení doznal změn, nebyl povinen opětovně vyzývat stěžovatele k seznámení se s podklady rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Přílehlavé konstatování městského soudu, že žalovaný po vrácení věci nezajišťoval žádné nové podklady pro své rozhodnutí a vycházel z dosavadního obsahu správního spisu, s nímž byl stěžovatel obeznámen, stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nerozporuje; již proto nemůže být tato kasační námitka shledána důvodnou.

[23] K námitce nesprávného zjištění skutkového stavu Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se při přezkoumávání skutkového stavu nedopustil pochybení a ani napadený rozsudek nevykazuje žádné extrémně závažné nedostatky. Kasační soud souhlasí s městským soudem, že ve správním řízení byl skutkový stav ohledně otázky, zda měření probíhalo v zatáčce či nikoli, dostatečně zjištěn. Městský soud již v rozsudku sp. zn. 13 A 55/2020 výslovně uvedl, že *„jde jednak o zcela nepatrné zakřivení, jednak měření proběhlo v jeho vnitřním okraji, kde je za splnění stanovených podmínek přípustné“*. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by bylo sporným, zda bylo měřeno v rovném úseku silnice, nebo v zatáčce. Nepatrné zakřivení silnice nelze ztotožňovat se zatáčkou, jak činí stěžovatel. Městský soud nebyl povinen zkoumat, co je to zatáčka ve smyslu návodu k obsluze a zda tyto parametry splňuje úsek silnice, v němž byla stěžovateli změřena nepovolená rychlost; v tomto ohledu byl nadbytečný také stěžovatelův návrh na provedení důkazu návodem k obsluze měřicího přístroje. Podklady ve správním spise byly dostatečné ke konstatování, že se nejedná o úsek silnice se zatáčkou. Za situace, kdy není sporu o místo, v němž k měření došlo, a mapa z tohoto místa společně s ostatními důkazy provedenými ve správním řízení bez důvodných pochybností vyvrací námitku stěžovatele, že k měření došlo v zatáčce, je pouhý pohled na mapu dostačující (viz shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2020, č. j. 4 As 15/2019-33, bod 22, nebo ze dne 11. 5. 2021, č. j. 3 As 92/2019-41, bod 32). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že polemiku stěžovatele se skutkovými závěry, ke kterým žalovaný a městský soud dospěli, neshledává důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

pokračování

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

V Brně dne 12. února 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu