



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. N.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 18. 4. 2018, č. j. 52 A 64/2017 - 96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Přelouč, Odboru vnitřních věcí, dopravně-správní agendy (dále také „správní orgán prvního stupně“) ze dne 6. 2. 2017, č. j. MUPC 2256/2017, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť jako řidič motorového vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci Valy po odečtení odchyly měření 3 km/h o 16 km/h, za což byla žalobci uložena podle § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu pokuta ve výši 1 500 Kč společně s povinností uhradit náklady správního řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[2] Žalobce byl zpočátku správního řízení zastoupen zmocněncem Ing. J., který za něj v průběhu správního řízení podal blanketní odvolání. Správní orgán prvního stupně žalobce prostřednictvím tohoto zmocněnce vyzval k odstranění vad podaného odvolání dle § 37 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a stanovil mu lhůtu 5 dnů k doplnění odvolacích důvodů. Výzva byla zmocněnci doručena do datové schránky dne 17. 3. 2017. Odvolání nebylo ve stanovené lhůtě doplněno. Správní

orgán prvního stupně následně dne 31. 3. 2017 předal správní spis se svým stanoviskem žalovanému. K žalovanému se dne 20. 4. 2017 dostavil nahlížet do spisu nový zástupce žalobce JUDr. R., který své zmocnění prokázal plnou mocí. Ing. J. následujícího dne, tj. 21. 4. 2017, podal ke správnímu orgánu prvního stupně doplnění banketního odvolání. Správní orgán prvního stupně jej obratem zaslal žalovanému. JUDr. R. se dne 28. 4. 2017 opětovně dostavil k žalovanému za účelem nahlížení do spisu, při kterém mu byla poskytnuta kopie doplnění odvolání. Dne 2. 5. 2017 žalovanému telefonicky oznámil doručovací adresu žalobce (sídlo Ředitelství silnic a dálnic ČR – Správa Hradec Králové) s tím, že chtěl vypovědět plnou moc, což mu telefonicky nebylo umožněno, a proto téhož dne žalovanému doručil výpověď plné moci v písemné formě. Žalovaný doplnění odvolání podané Ing. J. posoudil jako podání učiněné osobou, která k tomu nebyla zmocněna, a proto vyzval Ing. J. dle § 37 odst. 3 správního řádu, aby ve lhůtě 5 dnů prokázal své zmocnění k podání doplnění odvolání. Dále žalovaný žalobci oznámil doplnění odvolání nezmocněnou osobou s tím, že pokud chce, aby se doplněním odvoláním zabýval, může ve lhůtě 5 dnů buď požádat o uznání úkonu učiněného nezmocněnou osobou dle § 34 odst. 4 správního řádu, nebo opětovně zmocnit Ing. J., který znovu podá doplnění odvolání. Výzvy žalovaného zůstaly bez reakce. Žalovaný následně rozhodl o podaném odvolání tak, že jej rozhodnutím ze dne 9. 6. 2017, č. j. KrÚ 40714/2017/ODSH/11 zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil podanou žalobou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), v níž předně namítal, že žalovaný se nevypořádal s odvolacími důvody, které byly uvedeny v doplnění odvolání. Žalovaný měl k odstranění vady podaného doplnění odvolání vyzvat primárně podatele a případně též osobu, v jejíž prospěch bylo podání učiněno. Žalovaný však výzvu zaslal pouze Ing. J. a žalobci, avšak zcela pominul skutečnost, že žalobce byl v době podání zastoupen JUDr. R. a také znění § 34 odst. 2 správního řádu, dle kterého se písemnosti doručují pouze zástupci, pokud nemá zastoupený v řízení něco osobně vykonat, což nebyl případ žalobce. K výzvě Ing. J. tak nelze přihlížet, nadto samotnému žalobci byla výzva doručena pouze fikcí doručení. Žalobce jako účastník správního řízení tak nebyl účinně vyzván k odstranění vady podání, neboť jeho zástupci JUDr. R. nebyla výzva doručována a žalovaný jej ani o podaném odvolání neinformoval, k tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 - 36. Žalobce dále mimo jiné namítal, že měření rychlosti bylo provedeno nezákonně, neboť jeho začátek a konec nebyl označen dopravními značkami č. IP 31a a IP 31b. Byť žalobce připustil, že obecní policie nemá dle platné právní úpravy povinnost tyto značky při měření rychlosti používat, tuto povinnost však lze dovodit již z toho, že tyto dopravní značky v právní úpravě existují, jelikož právo je nutné vykládat tak, aby jeho ustanovení nebyla pokud možno obsoletní. Tyto dopravní značky jsou navíc uvedeny ve veřejnoprávní smlouvě, na základě které bylo měření provedeno Městskou policií Přelouč, ve smluvním ustanovení čl. 3 odst. 4 smlouvy: „*Obec pořídí na své náklady dopravní značení potřebné k označení měřeného úseku.*“ Správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda byla splněna tato zákonná podmínka měření.

[4] Krajský soud žádné procesní pochybení správních orgánů a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů neshledal. Žalovaný se nemusel vypořádat s odvolacími důvody uvedenými v doplněném odvolání, neboť Ing. J. nebyl v době podání oprávněn činit za žalobce procesní úkony. Bylo proto na místě, aby žalovaný vyzval výzvou dle § 37 odst. 3 správního řádu Ing. J., tedy toho, kdo podání učinil. Z postupu žalovaného je zjevné, že byl veden snahou pomoci žalobci odstranit nedostatky podání, a proto také vyzval přímo žalobce. V takovém případě bylo doručení výzvy přímo žalobci „*naplněním smyslu § 37 odst. 3 správního řádu*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2016, č. j. 3 As 260/2015 - 58). Dále krajský soud k neoznačení měřeného úseku dopravními značkami konstatoval, že platná právní úprava takový požadavek neuvádí. Ze správního spisu a z rozhodnutí žalovaného vyplývá,

pokračování

že strážník Městské policie Přelouč mohl v místě spáchání přestupku provádět měření, což bylo podloženo stanoviskem Policie ČR ze dne 15. 12. 2015. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji zamítl.

II.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku krajského soudu z důvodů, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel má obdobně jako v podané žalobě za to, že žalovaný ignoroval doplnění odvolání žalobce bez toho, aniž by řádně vyjasnil, zda se jednalo o podání žalobce či nikoliv. Žalovaný měl za tímto účelem v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu vyzvat zástupce žalobce, kterým byl JUDr. R., neboť podatelem byl žalobce, nikoliv Ing. J. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 63/2015 - 36 a č. j. 1 As 352/2016 - 36. Dále stěžovatel poukazyval na nesplnění podmínek měření rychlosti spočívající v neoznačení měřeného úseku příslušnými dopravními značkami. Absenci této podmínky nelze překonat tím, že ostatní podmínky byly splněny (měření probíhalo na základě veřejnoprávní smlouvy, v místě určením Policií ČR atd.). Záměrem zákonodárce bylo jen stěží stanovit určitou dopravní značku jen proto, aby se nikdy nepoužívala. Závěrem stěžovatel uvedl, že proti rozsudku krajského soudu se velmi těžko argumentuje, neboť krajský soud nepředložil žádnou relevantní argumentaci k argumentům žalobce. Dle stěžovatele je rozsudek krajského soudu na samé hranici přezkoumatelnosti.

[6] Žalovaný se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a odkazuje na vyjádření k žalobě. Shrnuje časový průběh správního řízení od podání banketního odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání. Trvá na závěru, že Ing. J. podal doplnění odvolání jako nezmocněná osoba. Žalobce v době, kdy žalovaný vyzýval podatele Ing. J. a žalobce k odstranění vady podání, nebyl již nikým zastoupen. Žalovaný právě proto vyzval i samotného podatele Ing. J., aby případně prokázal své zmocnění činit úkony za žalobce. Žalovaný se navíc vypořádal se všemi odvolacími námitkami, minimálně implicitně, avšak i nadále má za to, že odvolání bylo podáno pouze jako blanketní. K neoznačení měřeného úseku dopravními značkami uvedl, že žalobcem popisovaná povinnost označit úseky měření uváděnými dopravními značkami byla s účinností od 1. 8. 2011 zrušena. V současnosti mají tyto značky význam při označování úseků měření rychlosti automatizovanými technickými prostředky. Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

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

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval zcela obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou, že se jí zdejší soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel sice zmínil nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v závěru druhého bodu kasační stížnosti, avšak námitka nepřezkoumatelnosti vyznívá ve vztahu k rozsudku krajského soudu jako k celku, proto nejen z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v míře obecnosti samotné námitky uvádí, že rozsudek krajského soudu je plně přezkoumatelný. Je z něj jasně patrný názor krajského soudu ve vztahu ke konkrétním žalobním bodům, které

stěžovatel v podané žalobě uplatnil. Ve vztahu ke druhé námitce neoznačení měřeného úseku dopravními značkami stěžovatel namítl, že mu není znám názor krajského soudu, zda je na místě dovozovat povinnost k umístění dopravní značky ze zásady vyloučení redundance. Krajský soud však námitku neoznačení měřeného úseku dopravními značkami vypořádal odkazem na platnou právní úpravu, v níž tato povinnost stanovená není, čímž implicitně vypořádal i veškeré související žalobní tvrzení stěžovatele k tomuto žalobnímu bodu. Takto krajský soud postupoval i v dalších žalobních bodech uplatněných v žalobě, což neznamená nepřezkoumatelnost rozsudku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je totiž nutné vztahovat ke konkrétní žalobní námitce a jejímu vypořádání případně nevypořádání, nikoliv však k veškerým možným úvahám stěžovatele, kterými podporuje svůj názor. Soud totiž není povinen výslovně reagovat na každé tvrzení obsažené v žalobě (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.

[10] Stěžovatel má za to, že správní orgány pochybily tím, že výzvu odstranění vad dle § 37 odst. 3 správního řádu nedoručily v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu zástupci stěžovatele.

[11] Dle § 37 odst. 3 správního řádu: „*Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán **podateli** nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“

[12] Kasační soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, dle kterého se správní orgány žádného procesního pochybení nedopustily. Předně je třeba uvést, že dle § 33 odst. 1 správního řádu může mít účastník řízení v téže věci pouze jednoho zmocněnce. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce nejprve zastupoval Ing. J., jehož zmocnění skončilo předložením plné moci pro JUDr. R., který následně plnou moc vypověděl dne 2. 5. 2017. Ze správního spisu je bezpečně zřejmé, že doplnění odvolání Ing. J. bylo správnímu orgánu doručeno až poté, kdy byla do spisu založena plná moc pro JUDr. R. V době doručení doplnění odvolání tedy již Ing. J. nebyl zmocněným zástupcem žalobce, což ostatně stěžovatel sám uvádí v kasační stížnosti.

[13] Na tomto místě je vhodné připomenout stěžovatelem uváděný rozsudek NSS č. j. 1 As 352/2016 - 36. V uvedené věci byl zástupcem účastníka řízení podán odpor společně s plnou mocí, která ovšem nebyla podepsána účastníkem řízení. Správní orgán vyzval zástupce žalobce k odstranění vady podání, tj. k prokázání zastoupení, na což zástupce nereagoval, a proto správní orgán k podanému odporu nepřihlédl, neboť byl podán neoprávněnou osobou. Nejvyšší správní soud však konstatoval, že nebylo dostatečně vypořádáno, zda výzva k odstranění vad měla být zaslána zástupci nebo přímo zmocniteli, tedy účastníku řízení. Pro posouzení této otázky bylo nezbytné vymezit pojem podatele, z čehož by vyplynulo, komu měla být výzva ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu adresována. Nejvyšší správní soud konstatoval, „*že za podatele lze považovat samotného zástupce, jenž podání elektronicky podepsal svým jménem, teprve v okamžiku, kdy je takřka postaveno nájisto, že osoba zástupce ve skutečnosti nebyla účastníkem řízení zmocněna k jeho zastupování. Jen v takové situaci vystupovala osoba domnělého „zástupce“ toliko sama za sebe a podání činila vlastním jménem, nikoli jménem účastníka. Naopak, pokud zástupce skutečně byl zmocněn k zastupování účastníka, činí podání jménem zastoupeného a podatelem je tudíž sám účastník.*“ Tento závěr lze aplikovat na nyní posuzovanou věc. Ve věci stěžovatele bylo postaveno na jisto, že Ing. J. v době doručení doplnění odvolání nebyl v důsledku předložení zmocnění pro jiného zástupce oprávněn k jednání za stěžovatele. Proto je správný závěr krajského soudu, že k odstranění vad měl být vyzván Ing. J., který byl podatelem a úkon učinil svým vlastním jménem. Ani odkaz na § 34 odst. 2 správního řádu nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, neboť jeho užití by předpokládalo, že podatelem byl stěžovatel. Ing. J. však jednal jako nezmocněný zástupce, a proto jeho doplnění odvolání nebylo učiněno za stěžovatele. Žalovaný tak správně uzavřel, že doplnění odvolání podal Ing. J. bez zmocnění k takovému jednání, a proto jej vyzval k doložení takového zmocnění.

pokračování

Žalovaný zároveň projevili vstřícnost vůči stěžovateli tím, že jej o podání informoval a předestřel mu další možnosti procesního postupu. Zbývá poznamenat, že výzvy k odstranění vad podání byly správním orgánem I. stupně zasílány Ing. A. a stěžovateli až poté, kdy JUDr. R. vypověděl plnou moc k zastupování stěžovatele ve správním řízení. Námitka stěžovatele, že výzva k odstranění vad měla být doručována zástupci stěžovatele JUDr. R., tedy není důvodná.

[14] K námitce stěžovatele, že úsek, v němž městská policie měřila rychlost, nebyl označen dopravní značkou, Nejvyšší správní soud připomíná, že § 79a odst. 2 zákona o silničním provozu podle kterého může *obecní policie měřit rychlost výhradně v úseku určeném policií, jebož počátek je ve směru silničního provozu označen přenosnou dopravní značkou s vyobrazením kamery snímající rychlost a nápisem „MĚŘENÍ RYCHLOSTI“*. Konec tohoto úseku je označen přenosnou dopravní značkou s tímto vyobrazením šikmo přeškrtnutým a nápisem „KONEC MĚŘENÍ RYCHLOSTI“, byl součástí platného právního řádu do 31. 7. 2011. Po účinnosti novely provedené zákonem č. 133/2011Sb. zůstává součástí § 79a pouze dosavadní první odstavce, dle kterého *za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií. Obecní policie je oprávněna měřené úseky dopravními značkami označit. Pokud tak však neučiní, nelze dovozovat, že měření rychlosti proběhlo v rozporu se zákonem.*

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

[16] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 6. června 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu