



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **J. S.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Slezákem, advokátem se sídlem Brno, Mezírka 1, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské nám. 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2005, č. j. OD-19694/04-Ro-Se-66, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2006, č. j. 57 Ca 27/2005 - 25,

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** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se svou žalobou podanou ke krajskému soudu domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaný podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí komise k projednávání přestupků Statutárního města Brna, městské části Brno-střed ze dne 21. 10. 2004, č. j. VVP/927/2004, a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím uložil správní orgán prvního stupně žalobci napomenutí za přestupek podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 29. 4. 2004 v době od 14.40 hod. do 16.50 hod. parkoval vozidlem na ulici M. v Brně v místě označeném dopravní značkou IP 13c (parkoviště s parkovacím automatem) a neuhradil cenu za užívání tohoto stání, čímž porušil povinnost stanovenou v čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení č. 2/2002 Sb., Statutárního města Brna (dále jen „nařízení města“). Správní orgán prvního stupně žalobci dále podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích uložil povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku v částce 1.000,- Kč. Správní orgán prvního stupně

rozhodl o přestupku po té, kdy žalobce podal odpor proti příkazu o uložení napomenutí ze dne 13. 7. 2004 č. j. VVP 927/2004.

V žalobě žalobce namítal, že uvedeným rozhodnutím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 a další Listiny základních práv a svobod. Žalovaný svou pohledávku za parkování, tedy z občanskoprávního vztahu, prohlásil za přestupek a učinil ji tak vymahatelnou formou pokuty, v důsledku čehož se žalobce jako dlužník ocitl v nevýhodném postavení. Ve správním řízení pak navíc rozhoduje obec, tedy správní orgán, jehož příjmem je i poplatek za parkování. Je tak porušeno rovné postavení stran před správním orgánem zaručené Listinou. Žalobce měl za to, že nařízení města, jež označuje neuhrazení poplatku za parkování jako přestupek, je v rozporu s „ústavou“ a proto nicotné. Nicotná jsou pak i všechna o něj se opírající rozhodnutí správních orgánů.

Krajský soud žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že nebylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 Listiny, když přestupek projednaly jak správní orgány, tak nezávislý soud. Bylo zcela jednoznačně prokázáno, že žalobce se dopustil porušení povinnosti - zaplacení za parkování vozidla. Došlo tak k porušení nařízení města č. 2/2002 ve znění nařízení města č. 5/2003 (posléze uvedené nařízení se nijak nedotklo ustanovení nařízení č. 2/2002 aplikovaných v daném případě). Porušení povinností stanovených v právním předpisu obce je v případě fyzických osob přestupkem podle § 46 odst. 1 a 2 a § 48 zákona o přestupcích. Krajský soud uznal, že povinnost zaplatit „poplatek“ za parkování vozidla vyplývá z mlčky uzavřeného občanskoprávního vztahu mezi správcem komunikace a tím, kdo parkovací místo užije, uvedl nicméně, že porušení této povinnosti je přestupkem.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce včas podanou kasační stížností a domáhal se jeho zrušení. Jako důvod uvedl, že rozhodnutí správních orgánů jsou stížena vadami spočívajícími v porušení zákona, pokud jde o řízení před správním orgánem, a to takovým způsobem, že to mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Vadu řízení před správním orgánem spatřoval žalobce v tom, že správní orgán nesprávně právně hodnotil zjištěný skutkový stav a na základě nesprávného právního názoru uložil žalobci „pokutu“ (žalobce měl zřejmě na mysli napomenutí). Konkrétně žalobce namítl, že je sporné, zda lze zájem na výběru poplatku za parkování považovat za zájem společnosti chráněný zákonem o přestupcích. Žalobce pokládá nařízení města č. 2/2002 ve znění nařízení 5/2003 za odporující „Ústavě a Listině“, když povyšuje zájem města na vybrání „smluvního poplatku za parkování“ na veřejný zájem, a tím činí nerovným postavení dlužníka-občana vůči věřiteli-majiteli/správci pozemku. Krajský soud měl proto dle žalobce rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a shledal ji nedůvodnou.

Žalobce ani v průběhu řízení před správními orgány, ani před krajským soudem nijak nezpochybňoval, že by se výše popsaného jednání dopustil. Již ve správním řízení však namítal, že na takto nesporně zjištěný skutkový stav je nesprávně aplikován zákon o přestupcích, a nařízení města, které stanoví povinnosti ohledně placení „ceny“ za parkování vozidla.

Přestože se žalobcem formulovaný důvod kasační stížnosti zdá nasvědčovat, že jde o vadu řízení před správním orgánem ve smyslu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.,

ve skutečnosti žalobce uplatňuje důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když brojí proti nesprávnému posouzení právní otázky, které spočívá v aplikaci dle žalobce nesprávného právního předpisu na zjištěný skutkový stav, přičemž nesprávného posouzení právní otázky se měly dopustit jak správní orgány, tak krajský soud. Důvod kasační stížnosti upravený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. totiž spočívá stručně řečeno v pochybení správního orgánu při zjišťování skutkového stavu. O něm však, jak už bylo výše uvedeno, není v daném případě sporu.

Při právním posouzení je třeba v první řadě vyjít ze skutečnosti, že užívání místních komunikací upravuje především zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Podle § 19 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích *smí v rámci obecného užívání každý v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.*

Zpoplatnění užívání místních komunikací nebo jejich částí v obci ke *stání motorového vozidla na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin*, jako jedno z možných a zákonem výslovně předvídaných způsobů obecného užívání místní komunikace, upravuje § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Uvedené ustanovení zmocňuje obec, *pro účely organizování dopravy nařízením vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy.* Podle poslední věty citovaného ustanovení *obec v nařízení rovněž stanoví způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.*

Citované ustanovení však k vydání nařízení zmocňuje nikoli obec jako vlastníka místních komunikací nacházejících se na jejím území (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), ale obec jako veřejnoprávní korporaci, na níž stát tímto deleguje výkon veřejné správy; konkrétním vykonavatelem takto delegované veřejné správy pak není obec jako její nositel, ale zákonem určený orgán obce. Pravomoc orgánu obce vydávat při výkonu delegované veřejné správy (tzv. přenesené působnosti) předpisy na základě a v mezích zákona a za podmínky výslovného zákonného zmocnění je zakotvena v čl. § 79 odst. 3 Ústavy. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“), pak určuje, že těmito podzákonnými předpisy vydávanými v přenesené působnosti jsou nařízení obce (§ 11 odst. 1), která vydává rada obce, a není-li zřízena pak zastupitelstvo [§ 84 odst. 3 a § 102 odst. 2 písm. d)]. Obsah přenesené působnosti je především určován zvláštními zákony upravujícími konkrétní oblasti státní správy; obecní zřízení pouze rozlišuje kategorie obcí z hlediska rozsahu, v jakém je výkon státní správy orgánům obce svěřen (§ 61 odst. 1). Takovým zvláštním zákonem upravujícím výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací je právě zákon o pozemních komunikacích.

Nařízení města, v důsledku jehož porušení byl žalobce v souzené věci shledán vinným z přestupku, tedy bylo vydáno orgánem obce při výkonu veřejné správy na základě zákonného zmocnění ve výše citovaném § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Po procesní stránce nařízení vydal k tomu příslušný orgán obce, Rada města Brna. Pro úplnost zdejší soud poznamenává, že kopii nařízení města předal zástupce žalovaného krajskému soudu u ústního jednání a tato je tak součástí soudního spisu; zdejší soud ověřil totožné znění také na internetových stránkách města Brna.

V této souvislosti však musel Nejvyšší správní soud také zhodnotit, zda bylo předmětné nařízení města vydáno v mezích zákona. Podle čl. 95 Ústavy je soud při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou a je oprávněn posoudit soulad podzákonného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Při zkoumání souladu podzákonného předpisu se zákonem soud posuzuje, zda právní úprava obsažená v podzákonném předpise nepřesahuje zmocnění zákonem stanovené; zjistí-li v tomto směru rozpor, nesouladný podzákonný předpis nebo jeho ustanovení v dané věci neuplatní. To by v daném případě znamenalo, že by porušení povinností tímto nařízením stanovených nemohl soud uznat za přestupek dle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích. Ten totiž obsahuje blanketní skutkovou podstatu přestupku, když za přestupkem označuje *porušení jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až § 45 zákona o přestupcích, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí*.

V souzeném případě spatřovaly správní orgány naplnění skutkové podstaty přestupku v nedodržení ustanovení čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení města, které stanoví, že *cenu za užívání těchto stání musí řidič uhradit neprodleně prostřednictvím parkovacích automatů, hodin, parkovacích lístků, příp. prokázat její uhrazení paušální RP-kartou vydanou Odborem dopravy Magistrátu Města Brna. Doklad o zaplacení, popř. R-karta nebo RP-karta musí být umístěn viditelně přední stranou za čelním sklem vozidla*.

Zmocňuje-li § 23 odst. 1 zákona o místních komunikacích radu obce kromě vymezení úseků místních komunikací také k tomu, aby nařízením obligatorně stanovila i způsob placení a prokazování zaplacení, opravňuje ji tak k podrobnějšímu vymezení postupu uživatele místní komunikace při placení a prokazování zaplacení, a to zřejmě s ohledem na zvolený systém zpoplatnění a kontroly splnění této povinnosti. V čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení Rada města vymezila způsoby zaplacení ceny za užívání, a to prostřednictvím parkovacích automatů, hodin a parkovacích lístků, přičemž těmito způsoby je třeba uhradit cenu *neprodleně*, tedy bezprostředně po zaparkování vozidla na vymezený úsek místní komunikace. Způsoby placení prostřednictvím PR- a R- karet jsou dále rozvedeny v následujících ustanoveních nařízení města. Požadavek neprodleného zaplacení ceny pak souvisí se způsobem prokazování zaplacení, když citované ustanovení vyžaduje, aby příslušný doklad byl viditelně umístěn za sklem vozidla. Z logiky věci vyplývá, že takovýto doklad musí být viditelně ve voze umístěn po celou dobu stání. To je možné pouze tehdy, pokud řidič zaplatí bezprostředně po zaparkování.

Na podkladě těchto úvah tak zdejší soud dospěl k závěru, že uvedené ustanovení nařízení města ze zmocnění dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nijak nevybočuje. Neshledal tedy důvod, který by bránil aplikaci nařízení města, a to ani pokud se jím dotváří skutková podstata přestupku podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích.

Nicméně pokud jde o kvalifikaci jednání porušujícího výše citované ustanovení nařízení města jako přestupku, žalobce především zpochybnil, že by v jeho případě byl naplněn materiální znak přestupku. Ten je v § 2 odst. 1 přestupkového zákona vyjádřen tak, že postihované *jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*, čímž je zároveň formulován jeden ze znaků skutkové podstaty - objekt přestupku. Žalobce namítl, že zájem obce na výběru „smluvního poplatku za parkování“ nepředstavuje zájem společnosti chráněný zákonem o přestupcích.

K tomu musí zdejší soud uvést, že v obecné rovině je porušeným či ohroženým zájmem, tedy obecným objektem přestupků řádný výkon veřejné správy (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5.vydání. Praha: C.H. Beck, 2003. s. 208). Druhým objektem přestupků proti pořádku ve státní správě dle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích je zájem na dodržování povinností stanovených ve zvláštních předpisech, včetně nařízení obcí. Konkrétní objekt určitého přestupku je pak třeba abstrahovat ze smyslu a účelu zvláštního předpisu a v případě nařízení obce také ze smyslu a účelu vyplývajícího ze zákona zmocňujícího k vydání nařízení obce.

Z výše provedeného výkladu § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je přitom zřejmé, že stanovení způsobu zpoplatnění užívání vymezených místních komunikací ke státní osobních vozidel a způsob prokazování splnění této povinnosti je předmětem výkonu veřejné správy; ta je v tomto případě vykonávána subjektem od státu odlišným – obcí, a to na základě řádného zákonného zmocnění.

Pokud jde o konkrétní objekt přestupku dle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích ve spojení s § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, chráněným zájmem je jednak organizace dopravy na určitém území obce, a jednak ochrana výkonu práva užívat místní komunikaci ke stání vozidel oprávněnými subjekty, tedy těmi, kdo povinnost zaplatit cenu splnili způsobem stanoveným v nařízení obce. Obdobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 6 As 65/2004 - 59, publikovaném pod č. 775/2006. Zdejší soud na něj v této souvislosti odkazuje, byť byl v uvedeném případě pachatel přestupku skutkově zcela shodného poškozen na základě § 22 odst. 1 písm. f) [nyní písm. l)] zákona o přestupcích. A to proto, že i v tomto případě Nejvyšší správní soud vycházel především ze smyslu a účelu ustanovení § 23 zákona o pozemních komunikacích.

Objektem přestupku tedy není zájem obce na výběru „smluvního poplatku za parkování“, jak se domnívá žalobce.

Dále nelze souhlasit s tím, že by žalovaný „svou pohledávku učinil vymahatelnou formou pokuty“. Jak je již uvedeno výše, obsah přenesené působnosti obce, určují zvláštní zákony upravující konkrétní oblasti státní správy. Takovým zvláštním zákonem je pak i sám zákon o přestupcích, který v § 53 odst. 1 svěřuje projednávání přestupků (nejen) proti pořádku ve státní správě obcím. Ani při vydávání individuálních rozhodnutí ve věcech přestupků tak obec nepostupuje (svévolně) jako vlastník pozemní komunikace, ale jako nositel delegované veřejné správy, přičemž konkrétním vykonavatelem je příslušný orgán obce. Tím byla v daném případě v prvním stupni komise obce k projednávání přestupků (§ 53 odst. 3 zákona o přestupcích).

Kromě toho, uložení sankce, byť pokuty (to však není případ žalobce), podle přestupkového zákona nedochází k přímému vymáhání zaplacení ceny za stání vozidla na vymezených místech. Uložení (i peněžité) sankce nemá reparační funkci ani ve vztahu k porušení povinnosti k placení určité částky, ale stejně jako u jiných druhů trestů především funkci preventivní, případně represivní.

Nelze tedy přisvědčit argumentu žalobce, že obec učinila ze své soukromoprávní pohledávky přestupek. Zdejší soud vyložil, že orgány města postupovaly při vydávání jak nařízení, tak rozhodnutí o přestupku na základě zákonného zmocnění v rámci výkonu přenesené působnosti, přitom neshledal, že by tyto orgány své zákonné zmocnění jakkoli překročily.

Na tomto závěru soudu nemůže nic změnit ani skutečnost, že § 23 zákona o pozemních komunikacích zároveň se zmocněním k vydání nařízení obce, nutno poznamenat že poněkud nesystematicky, z tohoto zmocnění vylučuje stanovení výše zpoplatnění užívání místní komunikace ke stání, když zpoplatnění označuje za *cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy*. Naznačuje tak existenci jakéhosi smluvního vztahu, ohledně výše ceny za užívání místní komunikace. Jestliže zákon předpokládá, že vlastníkem místní komunikace je obec (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích – viz výše), pak subjekty tohoto vztahu by měly být logicky uživatel místní komunikace na straně jedné a obec na straně druhé. Toto ustanovení však nemá vliv na charakter vztahu vznikajícího při obecném užívání místní komunikace; z povahy věci je totiž vyloučeno, aby obec v režimu obecného užívání rozhodovala o vzniku práva uživatele. Užívání místních komunikací ke stání vozidel má zvláštní hybridní charakter, kdy soukromoprávní aspekt spočívá pouze v tom, že obec jako vlastník místní komunikace ve smyslu cenových předpisů „navrhuje“ cenu za užívání jako subjekt postavený na roveň uživateli. Ostatní složky tohoto vztahu jsou však stanoveny zákonem nebo na jeho základě vydaným nařízením obce. Ve svém důsledku tak citovaná část § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pouze stanoví, že výše zpoplatnění je určována ve vztahu mezi obcí a uživatelem místní komunikace, tedy, že cenu neurčují orgány obce v rámci výkonu veřejné správy vydáváním podzákonných právních předpisů nebo rozhodnutí. To může mít vliv na formu, jíž obec cenu „navrhuje“; tato otázka však není předmětem posouzení v daném případě.

Pro úplnost ještě Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud jde o odpovědnost za přestupek jsou zásady práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny naplněny tím, že rozhodnutí správních orgánů o vině a trestu podléhá za podmínek stanovených zákonem přezkumu správními soudy. Od 1. 1. 2003 jsou pak v rámci správního soudnictví naplněny i požadavky čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, když dle soudního řádu správního jsou soudy ve správním soudnictví oprávněny zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 a § 78 odst. 6 s. ř. s.), a mohou rozhodovat i o snížení uloženého trestu či o upuštění od něj (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud námitky žalobce nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí zdejší soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalovanému náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. srpna 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu