



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **O. Č.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2014, č. j. DSH/6238/14, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2015, č. j. 17 A 48/2014 – 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno dle § 76 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jeho rozhodnutí ze dne 22. 5. 2014, č. j. DSH/6238/14 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“).

[2] Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru dopravy ze dne 3. 3. 2014, č. j. MeRo/2653/OD/14 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bod třetí 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), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), pro porušení § 5 odst. 1 písm. a) a § 18 odst. 4 téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta 3 500 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na dobu 2 měsíců a náhrada nákladů řízení 1 000 Kč.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že je nutné žalobou napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost výroku prvostupňového rozhodnutí. Vyšel z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 9. 4. 2015, č. j. 60 A 10/2014 – 33.

[4] Žalobci bylo mimo jiné kladeno za vinu nesplnění více technických podmínek stanovených pro provoz na pozemních komunikacích. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je proto nutné přiřadit ke každému protiprávnímu jednání konkrétní ustanovení právních předpisů, která měla být porušena. Jen přesným popisem jednotlivých závad spolu s konkrétním označením nedodržení ustanovení je výrok rozhodnutí o přestupku dostatečně určitý a nezaměnitelný. Umožňuje mimo jiné nepochybným způsobem odlišit závady na vozidle, které lze zařadit mezi závady podle § 36 odst. 1 vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška o technické způsobilosti“), tj. závady ohrožující bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, při nichž nesmí být vozidlo užito v provozu na pozemních komunikacích, s výjimkou nouzového dojetí.

[5] Soud posoudil uvedený nedostatek výroku o vině za procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, a zavázal stěžovatele k jeho odstranění.

[6] Ostatní námitky soud neshledal důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce

[7] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Domnívá se, že je nezákonný, neboť soud posoudil právní otázku nesprávně.

[8] Uvádí, že rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem - pobočky v Liberci byl vydán dne 9. 4. 2015, přičemž zrušené rozhodnutí stěžovatele je ze dne 22. 5. 2014. V době, kdy vydával zrušené rozhodnutí, ještě tento rozsudek neexistoval. Nelze tedy tvrdit, že by stěžovatel při vydání zrušeného rozhodnutí postupoval v rozporu s příslušnou judikaturou. Nelze mu ani vytýkat, že nepostupoval dle uvedeného rozsudku.

[9] Své rozhodnutí považuje za přezkoumatelné. Obsahuje veškeré náležitosti, které jsou stanoveny v § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších

pokračování

předpisů (dále jen „správní řád“), a v § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Klíčové je v daném kontextu ustanovení správního řádu, dle kterého se ve výroku rozhodnutí uvedou ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Tato ustanovení byla ve výroku rozhodnutí správních orgánů obou stupňů uvedena, v tomto ohledu jsou rozhodnutí přezkoumatelná. Ve výroku rozhodnutí o vině žalobce je uvedeno porušení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, a to způsobem, který je u těchto druhů přestupků (skutků) zcela běžný a nečiní v praxi žádné problémy. Výrok rozhodnutí o vině obsahuje precizní popis skutku, označení ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno a označení přestupku, který byl žalobcem spáchán. V odůvodnění rozhodnutí jsou pak blíže objasněny úvahy, ke kterým správní orgány v dané věci dospěly.

[10] Rozsudek krajského soudu považuje za nepřezkoumatelný, protože bylo zrušeno pouze jeho rozhodnutí o odvolání, přičemž stěžovatel ve svém zrušeném rozhodnutí o vině nerozhodoval a ani rozhodovat nemohl, o tom rozhoduje správní orgán I. stupně. Krajský soud mu nemůže vytýkat nepřezkoumatelný výrok o vině, protože stěžovatel o vině z podstaty věci rozhodovat nemůže.

[11] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalobce k podané kasační stížnosti uvádí, že má právo vědět, z čeho přesně je viněn. Obecné tvrzení, že „vozidlo nesplňovalo technické podmínky“, vyjádřené právě v § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, je značně nedostatečné. Tvrzení stěžovatele, že nevěděl o rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci není vůbec relevantní. Soud vyslovil názor, že výrok prvostupňového rozhodnutí je nesrozumitelný; na zmíněný rozsudek odkázal pouze k podpoře svého tvrzení. Rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nesrozumitelnost prvostupňového rozhodnutí. Stěžovateli je nutno přisvědčit, že za takové situace by bylo vhodné, aby krajský soud zrušil též prvostupňové rozhodnutí, avšak takový postup je fakultativní.

[13] Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Předmětem sporu v posuzované věci je otázka, zda výrok prvostupňového rozhodnutí má všechny zákonem předvídané náležitosti. Konkrétně, zda je v něm nutné v případě porušení obecné odkazovací normy § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu uvést další příslušné normy, které byly přestupkovým jednáním porušeny.

[16] Z předložených správních spisů soud zjistil, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí skutek zněl: „dne 7. 7. 2013 kolem 16.20 hod. řídil osobní motorové vozidlo tov. zn. VW Bora, X, na kterém byla zakrytá činná plocha předních světlometů, bylo užito neschválené xenonové osvětlení, na kterém byla umístěna fólie na čelním skle, na kterém byla pod přípustnou mez snížena propustnost bočních skel, na kterém bylo prasklé čelní sklo ve stírané ploše, na kterém byl neschválený rozměr pneumatik, po pozemní komunikaci v obci Svojkovice, ve směru jízdy na obec Volduchy, v úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 50 km/h, rychlostí 81 km/h“.

[17] Jeho právní kvalifikace zněla tak, že „obviněný porušil

- ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů „Řidič je kromě povinností uvedených v § 4 dále povinen užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem.“
- ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů „V obci smí jet řidič rychlostí nejvýše 50 km.h-1, a jde-li o dálnici nebo silnici pro motorová vozidla, nejvýše 80 km.h-1.“

[18] Až v odůvodnění rozhodnutí bylo konkretizováno, že zakrytou činnou plochou předních světlometů porušil § 32 odst. 5 zákona o silničním provozu, neschváleným xenonovým osvětlením porušil § 18 odst. 1 vyhlášky o technické způsobilosti, umístěnou fólií na čelním skle a bočních předních sklech, čímž byla snížena propustnost bočních předních skel pod přípustnou mez zjevně nižší než 70 %, porušil § 36 odst. 3 písm. b) vyhlášky o technické způsobilosti. Prasklým čelním sklem ve stírané ploše o velikosti větší než 20 mm porušil § 36 odst. 3 písm. a) vyhlášky o technické způsobilosti. Tím, že na vozidle byl namontován neschválený rozměr pneumatik, porušil § 21 odst. 3 vyhlášky o technické způsobilosti.

[19] Ve výroku prvostupňového rozhodnutí bylo tedy konstatováno, že žalobce porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, který řidiči ukládá povinnost užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem. Která konkrétní ustanovení zvláštních předpisů žalobce porušil, však ve výroku rozhodnutí uvedeno není. Soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že takový postup možný není.

[20] Podle § 77 zákona o přestupcích výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce. Podle § 68 odst. 2 správního řádu ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.

[21] Předmět řízení ve výroku rozhodnutí o přestupku musí být vymezen takovým způsobem, aby sankcionované jednání bylo nezaměnitelné s jednáním jiným. Rozhodnutí správního orgánu totiž musí zcela jednoznačně určit a vymezit, čeho se pachatel přestupku dopustil a v jakém jednání spáchaný přestupek spočívá. Řádně formulovaný výrok

pokračování

rozhodnutí o přestupku dále musí přesně odpovídat právní normě, která závazně stanoví skutkovou podstatu přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2013, č. j. 4 As 54/2012 – 32).

[22] Výrok rozhodnutí slouží ústavní hodnotě právní jistoty. Je klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky (srov. obecně k významu výrokové části rozhodnutí např. rozsudek ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 – 64). Výroková část rozhodnutí je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci.

[23] Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze řízení o přestupku považovat za řízení, v němž se rozhoduje o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů (dále jen „Úmluva“). Tomuto závěru svědčí v první řadě všeobecná povaha přestupků a řízení o nich. Zákon o přestupcích je obecným právním předpisem pro postih protispolečenských činů v nejrůznějších odvětvích práva. Pro tento závěr hovoří dále punitivní povaha i tvrdost sankcí, které za spáchání přestupků mohou být uloženy. V úvahu je třeba vzít i subsidiární poměr trestných činů k přestupkům (přestupek a trestný čin se odlišují především intenzitou újmy způsobené chráněnému společenskému zájmu). Konečně i pojem *správní trestání*, jímž je v науce označován podobor správního práva, do něhož spadá i přestupkové právo, ospravedlňuje závěr, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99).

[24] V této souvislosti lze proto vycházet u požadavků na právní kvalifikaci skutku z pravidel trestního řízení. U trestných činů s blanketní dispozicí je třeba ve výroku rozsudku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které obžalovaný svým zaviněným jednáním porušil (srov. Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1670).

[25] Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, kterým se inspiroval v projednávané věci krajský soud, konstatoval, že „[p]rotože *sběrná skutková podstata obsažená v § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, obsahuje normu odkazující a také § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona obsahuje pouze obecně formulovanou povinnost řidiče užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, musí být součástí právní kvalifikace skutku v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 a § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, také uvedení ustanovení zvláštního právního předpisu, které technické podmínky pro užití motorového vozidla, jež nebyly naplněny, stanoví. Tento požadavek odpovídá i doktríně trestního práva, podle níž je u trestných činů s blanketní dispozicí třeba ve výroku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které bylo zaviněným jednáním porušeno*“. Tento rozsudek byl dne 27. 11. 2015 publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3282/2015 Sb. NSS.

[26] Na základě výše uvedených východisek soud považuje závěry krajského soudu (inspirované Krajským soudem v Ústí nad Labem - pobočkou v Liberci) za správné. Výrok je klíčovou částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. Právní kvalifikace skutku musí být ve výroku rozhodnutí dostatečně určitá a musí z ní být

zřejmé, která ustanovení právních předpisů obviněný z přestupku svým jednáním porušil. Tím spíše jsou tyto závěry platné v případě blanketové normy, která spojuje části právní normy s další její částí obsaženou v jiném právním předpisu, který není v právní normě samé identifikován (srov. Knapp, V.: *Teorie práva*, 1. vydání. Praha, C.H. Beck, 1995, s. 160).

[27] Námitky stěžovatele hodnotící výrok prvostupňového rozhodnutí jako bezvadný lze proto označit jako nedůvodné.

[28] To, že stěžovatel vydával odvolací rozhodnutí ještě v době, kdy rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci neexistoval, tudíž o jeho právním názoru nevěděl, není vůbec relevantní. Požadavky na výrok rozhodnutí o přestupku vychází z právních předpisů, a to z § 77 zákona o přestupcích, resp. z § 68 odst. 2 správního řádu, podle kterého se ve výrokové části rozhodnutí uvede mimo jiné i právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Nad rámec výše uvedeného je třeba dodat, že v českém právním řádu existuje incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem dotvořené normy na všechny obdobné kauzy aktuálně před soudem probíhající. Soud právo netvoří, nýbrž jen nalézá, o skutečné retroaktivitě tedy nelze ani hovořit (srov. KÜHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2006, s. 48). Krajský soud proto mohl právní názor vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci v projednávané věci bez obav aplikovat.

[29] Námitka, že stěžovatel o vině z podstaty věci rozhodovat nemůže, a proto nemůže být jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, nemá jakoukoliv oporu v zákoně. O podaném odvolání stěžovatel rozhodoval dle správního řádu. Ustanovení § 90 správního řádu umožňuje prvostupňové rozhodnutí správního orgánu zrušit, změnit nebo potvrdit. Pokud prvostupňové rozhodnutí vykazuje určité věcné či právní vady, které lze napravit přímo v odvolacím řízení na základě spisového materiálu, měla by mít změna rozhodnutí odvolacím orgánem s ohledem na ekonomii řízení přednost před rušením a vrácením věci k novému projednání. Odvolací orgán může měnit i výrokovou část, samozřejmě jen v mezích předmětu řízení. Správní řád možnost změny omezuje několika podmínkami. Ke změně prvostupňového rozhodnutí odvolací orgán nemůže přistoupit, pokud by změnou rozhodnutí účastníkovi, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Dalším omezením je, že odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele (srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, s. 770).

[30] S ohledem na způsoby rozhodnutí, které správní řád odvolacímu orgánu nabízí a zásadu ekonomie řízení, postupoval krajský soud zcela správně, když zrušil pouze rozhodnutí stěžovatele. Jeho rozhodnutí není ani nepřezkoumatelné, protože krajský soud svůj postup odůvodnil. Doplnění příslušných ustanovení právních předpisů lze považovat za nápravu vady v právní kvalifikaci skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí, kterou může provést odvolací orgán ve svém rozhodnutí. Nejednalo by se o změnu v neprospěch odvolatele, ani by nedošlo k újmě z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[31] S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[32] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[33] Zástupce žalobce v řízení o kasační stížnosti, Mgr. Jaroslav Topol, učinil jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání soudu ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za tento úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč.

[34] Mgr. Jaroslav Topol doložil osvědčení o registraci k DPH. K nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. o výši 714 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu