

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce **P. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, č. j. 31 A 52/2014 – 67,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje**.
- II. Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 6. 2014, č. j. KUJI 42322/2014, zamítl odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 22. 4. 2014, č. j. MMJ/OD/599/2014-9, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a to tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích nezajistil, aby při řízení vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, za což mu byla uložena pokuta ve výši 2.000 Kč a zároveň mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že ve věci nebylo konáno ústní jednání a nebylo mu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dále nebyly naplněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích, jelikož správní orgán neučinil všechny

nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Žalobce nakonec označil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za nesrozumitelný, jelikož v něm nebyla konkrétně uvedena právní kvalifikace přestupku dle silničního zákona, jehož znaky porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, ani příslušné ustanovení zákona, které bylo porušeno.

[3] Krajský soud v Brně však neshledal námitky důvodnými a žalobu zamítl. Krajský soud uvedl, že skutečnost, že skutková podstata deliktu byla naplněna tím, že vozidlo Škoda Octavia r. z. X, jehož je žalobce provozovatelem, bylo dne 29. 11. 2013 v 13:41 hod. zaparkováno v Jihlavě před domem Masarykovo nám. 16 na přechodu pro chodce, je patrná z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a doložená dokumentací založenou ve spise správního orgánu. Byť žalobcem namítnuté pochybení spočívající v neuvedení odkazovaného ustanovení zákona, jež mělo být porušeno, představuje určitou vadu výroku napadeného rozhodnutí žalovaného, bylo by dle názoru krajského soudu pouhým formalismem za této situace napadené rozhodnutí zrušit.

[4] Žalobce (dále jen stěžovatel) nyní brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku určitosti výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Namítá, že měl-li porušit právní normu s blanketní dispozicí, je nutné, aby ve výroku rozhodnutí byla vymezena i konkrétní právní norma, která byla porušena. I právní norma obsažená v § 10 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích je právní normou s blanketní dispozicí, a proto bylo potřebné, aby správní orgán ve výroku uvedl i právní normu, jejímž porušením byla porušena tato blanketní norma. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 9 As 263/2015 - 34, vyslovil názor, že takový postup správních orgánů představuje vadu výroku, pro kterou mělo být napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Nejvyšší správní soud řízení přerušil usnesením ze dne 6. 10. 2016, č. j. 4 As 165/2016 - 38, neboť zjistil, že stejnou právní otázkou, jakou namítá stěžovatel v kasační stížnosti, se zabývá rozšířený senát v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 72/2016. Rozšířený senát však v posledně citované věci usnesením ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016 - 48, věc vrátil prvnímu senátu, aniž by posoudil předloženou právní otázku, neboť shledal, že vada výroku spočívající v neuvedení odkazované právní normy, která měla být porušena, nebyla v jím posuzované věci uplatněna v žalobě, a taková námitka uplatněná až v kasační stížnosti je proto nepřipustná. Zároveň se touto otázkou nemůže Nejvyšší správní soud zabývat z úřední povinnosti, neboť namítaná vada v souladu s ustálenou judikaturou rozšířeného senátu nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, ale nanejvýš jeho nezákonnost.

[7] Protože tak odpadl důvod, pro který bylo řízení v nyní posuzované věci přerušeno, Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 48 odst. 5 s. ř. s., že se v řízení pokračuje.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

pokračování

[8] Čtvrtý senát dospěl k závěru, že je dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s.

[9] Formulace výroku rozhodnutí správního orgánu o spáchání správního deliktu je primárně upravena v § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dle jehož odstavců 1 a 2 platí, že „[r]ozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků [...] Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.”

[10] V nyní posuzované věci se měl stěžovatel dopustit správního deliktu tím, že porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, který stanovuje, že „provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.“

[11] Navazující normou na § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, je § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, podle kterého „právnická nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla 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.“

[12] V řízení je nesporné, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahoval skutkovou větu a odkaz na § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, aniž by obsahoval ustanovení právního předpisu vymezující povinnost řidiče nebo pravidlo provozu na pozemních komunikacích, které mělo být porušeno.

[13] Čtvrtý senát tedy vyhodnotil judikaturu správních soudů ohledně otázky, jakým způsobem je nezbytné formulovat výrok rozhodnutí správního orgánu, kterým se uznává účastník řízení vinným ze spáchání správního deliktu, konkrétně zda je nezbytné, aby výrok obsahoval výčet ustanovení, z nichž vyplývají účastníkem porušené povinnosti, včetně těch, na která odkazuje § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, nebo zda stačí, že výrok obsahuje toto „blanketní“ ustanovení zákona.

[14] Nejvyšší správní soud zjistil, že v rozhodovací praxi tohoto soudu byla v nedávné době vydána dvě rozhodnutí týkající se uvedené otázky, která jsou ohledně posouzení této právní otázky ve vzájemném rozporu. Jedná se o rozsudky ze dne 4. 2. 2016, č. j. 7 As 304/2015 - 40, a ze dne 21. 4. 2016, č. j. 9 As 263/2015 - 34.

[15] Dle rozsudku č. j. 9 As 263/2015 - 34, jehož se dovolává stěžovatel, je nutné, aby výrok správního rozhodnutí obsahoval i ustanovení zvláštních právních předpisů, na která odkazují ustanovení uvedená ve výroku, nikoli pouze ustanovení odkazující. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „ Výrok rozhodnutí slouží ústavní hodnotě právní jistoty. Je klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladený vysoký formální

požadavky. [...]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 nauce označován podobor správního práva, do něhož spadá i přestupkové právo, ospravedlňuje závěr, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním.[...] 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“

[16] Naopak dle rozsudku č. j. 7 As 304/2015 - 40 postačí, jsou-li odkazovaná ustanovení zvláštních právních předpisů uvedena alespoň v odůvodnění: „K zákonem předpokládané identifikaci porušeného ustanovení právní povinnosti plně postačí, je-li toto porušení blíže specifikováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Opačný výklad předestřený stěžovatelem by byl přepjatým formalismem. Pokud by tomu tak skutečně mělo být, zákonodárce by jistě ve stěžovatelem poukazovaných ust. § 68 odst. 2 větě první správního řádu či ust. § 77 zákona o přestupcích výslovně uvedl, že součástí výroku rozhodnutí o přestupku musí být - namísto platné formulace „právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno“ - uvedena např. formulace „výčet právních ustanovení, která byla porušena“, nebo jiné slovní spojení ze kterého by vyplývala obligatorní povinnost správního orgánu (rozhodujícího o přestupku) uvést ve výrokové části svého rozhodnutí výčet všech porušených ustanovení právních předpisů, jež jsou jeho rozhodnutím sankcionována. Tak tomu ale není. Předestřený požadavek by již tak dostatečně formalizovaný obsah výroku rozhodnutí o přestupku učinil o to více nepřehledným a pro jeho adresáta tím více nesrozumitelným. Plně proto postačí, jak uvedl v napadeném rozsudku krajský soud, pokud konkrétní ustanovení zvláštního zákona (zákona č. 56/2001 Sb., či prováděcí vyhlášky č. 243/2001 Sb.), k jejichž porušení došlo, jsou uvedeny v odůvodnění napadeného rozhodnutí, či je lze z napadeného rozhodnutí jako celku dovodit alespoň v jejich slovním vyjádření.“

[17] Čtvrtý senát podotýká, že obě citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkají přestupků, zatímco rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaná v nynějším řízení byla vydána ve věci tzv. jiného správního deliktu. Čtvrtý senát však má za to, že tato okolnost nevylučuje nutnost postoupit věc rozšířenému senátu, neboť jednak i u přestupků i u správních deliktů zákon vyžaduje uvedené ustanovení právního předpisu, podle něhož je rozhodováno, ve výroku rozhodnutí, jednak správní delikty a přestupky jsou si svou povahou podobné a zásady trestání a řízení o nich, včetně náležitostí výroku rozhodnutí, jsou obdobné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS).

[18] Ze shora uvedených důvodů je věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda je nezbytné, aby výrok rozhodnutí o správním deliktu obsahoval ustanovení právního předpisu, kterých bylo použito pro posouzení viny, zejména zda v případě odkazujícího (blanketového, blanketního) charakteru normy vymezující skutkovou podstatu správního deliktu je nutné uvést i odkazovaná ustanovení, která byla porušena, anebo zda stačí, aby odkazovaná ustanovení byla uvedena v odůvodnění rozhodnutí.

III. Názor postupujícího senátu

[19] Čtvrtý senát dále zkoumal, zda některý z výše uvedených judikатурních závěrů je podložen prejudikaturou (byť implicitně) či následuje určitý proud rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, přičemž našel níže uvedená rozhodnutí. Jedná se o rozhodnutí, která se věnovala uvedení dalších podstatných náležitostí ve výroku, specifikaci skutku či vymezení předmětu přestupkového řízení, resp. řízení o deliktu.

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 5, konstatoval, že pokud „[...] ve výroku rozhodnutí chybí právní kvalifikace deliktu, pak takové rozhodnutí obstát nemůže. Jeho důsledkem je totiž narušení principu právní jistoty (není jasné, za jaký delikt byl vlastně žalobce poškozen), což může vést i k pochybnostem o tom, zda určitá jednání či opomenutí, která naplnila skutkovou podstatu deliktu, byla potrestána, či nikoliv, a tedy, zda pro budoucno jde o res iudicata (věc rozsouzenou). I ve správním trestání totiž platí obecná zásada ne bis in idem (nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro tentýž skutek).“ Vymezení předmětu řízení je tedy klíčové mj. i pro neporušení zákazu dvojí potrestání.

[21] V rozsudku ze dne 7. 4. 2006, č. j. 6 As 23/2005 - 66, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]rincipy právní jistoty pak vyžadují, aby ten, komu je ukládán trest, neměl naprosto žádnou pochybnost o tom, jakými jednáními naplnil skutkovou podstatu deliktu, o jaký delikt se jedná a na základě jakých pravidel je mu ukládána sankce; pokud pak ohledně výše sankce existuje možnost správní úvahy, je povinností správního orgánu vyrovnat se v odůvodnění s podmínkami, které pro úvahu zákon stanoví, aby soud mohl posoudit, zda meze správní úvahy nebyly překročeny či dokonce zneužity. Tyto požadavky Nejvyšší správní soud dovozuje z čl. 1 a dále čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něž je možno státní moc vykonávat pouze způsoby, které stanoví zákon, čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (zásada ne bis in idem), čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (o posuzování trestnosti činu z hlediska časové působnosti norem), čl. 6 odst. 2 cit. Evropské úmluvy upravující procesní požadavky na proces, v němž je komukoliv ukládána sankce za čin, který vnitrostátní předpisy subsumují pod pojem deliktu (ať už trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu).“

[22] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007 - 63, platí, že výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrné, jakého správního deliktu (skutkové podstaty) se stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce. Jen tak se jeho rozhodnutí stává přezkoumatelným.

[23] 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.

[24] Čtvrtý senát dále upozorňuje na usnesení rozšířeného senátu, které se zabývá obsahovými náležitostmi výroku a výrokové části správních rozhodnutí ve věcech

správního trestání. V již shora citovaném usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, rozšířený senát konstatoval, že „[v]ymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným [...] V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu.“ Rozšířený senát dále uvedl, že „[z]e všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí [...] je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“

[25] Čtvrtý senát má ohledně věcného řešení předkládané právní otázky za to, že v případě aplikace odkazující (blanketní či blanketové) normy vymezující skutkovou podstatu deliktu (přestupku) je nezbytné přímo ve výroku rozhodnutí správního orgánu uvést i odkazované ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno. V opačném případě totiž nelze dostát shora uvedeným požadavkům na určitost a jednoznačnost vymezení spáchaného deliktu (přestupku) jak po stránce skutkové, tak i po stránce právní.

[26] Stejný názor ostatně zaujaly i trestní soudy ohledně formulace výroku odsuzujícího rozsudku v případě trestných činů s blanketní dispozicí (např. § 244, 247, 261, 262, 270 trestního zákoníku). Toto lze ověřit např. v Šámal, P. a kol: Trestní řád, 7. vydání, Praha, C. H. Beck, 2013, s. 1669. Srov. např. usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 1 To 39/2009, publikované v časopise Trestní právo pod č. 760/2010 s právní větou: „Blanketní charakter skutkové podstaty trestného činu porušení práv k ochranné známce a jiným označením podle § 268 TrZ vyžaduje, aby soud ve výroku rozsudku (v tzv. skutkové větě), jímž o tomto trestném činu rozhoduje, konkrétně uvedl příslušná ustanovení mimotrestního zákona, k jejichž porušení jednáním obviněného došlo.“

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka, Mgr. Jana Brothánková a JUDr. Lenka Matyášová. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě se mohou účastníci vyjádřit k otázkám předloženým rozšířenému senátu.

pokračování

V Brně dne 12. dubna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu