



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **O. V.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2017, č. j. JMK 12401/2017, sp. zn. S-JMK 176160/2016/ODOS/Př, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 1. 2019, č. j. 62 A 68/2017 – 44,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 1. 2019, č. j. 62 A 68/2017 – 44, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 25. 1. 2017, č. j. JMK 12401/2017, sp. zn. S-JMK 176160/2016/ODOS/Př, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce, Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, na náhradě nákladů soudního řízení 16.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 13. 9. 2016, č. j. ODSČ-90121/15-62, sp. zn. ODSČ-90121/15-KUP/VSPR, uložil žalobci pokutu 1.500 Kč za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Tohoto deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel vozidla tovární značky Honda (registrační značka X) v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Magistrát žalobci současně uložil povinnost uhradit náklady správního řízení 1.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí magistrátu odvolání, které žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji zamítl. Konstatoval, že žalobcova odpovědnost za správní delikt nezanikla plynutím času před pravomocným skončením správního řízení. Neshledal ani tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Soud žalobci přisvědčil, že v prvostupňovém rozhodnutí bylo chybně uvedeno datum narození a bydliště žalobce. Není však patrné, jak mohla chybná identifikace zasáhnout do žalobcových práv, neboť rozhodnutí bylo doručeno žalobci, který podal odvolání; nadto chybné údaje byly opraveny opravným usnesením. Popis skutku ve výroku byl dostatečně určitý. Soud nespátroval pochybení ani v tom, že magistrát žalobce vyzval k úhradě určené částky za tři přestupky, přestože později jeho jednání vyhodnotil jako trvající delikt. Za nedůvodnou měl soud též námitku, že nebyly splněny podmínky pro projednání správního deliktu a věc měla být odložena. Žalovaný upřesnil, ve kterých správních řízeních byla jako osoba řidiče označena shodná osoba jako v souzené věci. Soud nepřisvědčil ani námitce, že došlo k zásahu do práva na spravedlivý proces v důsledku nenařazení ústního jednání před vydáním rozhodnutí. Ze správního spisu nejsou patrné okolnosti, které by svědčily pro nutnost nařídít ústní jednání, a stejně tak žalobce vyjma obecných tvrzení neuvedl nic, co by mělo vést k závěru o nezbytnosti nařízení ústního jednání.

II. Kasační stížnost a její posouzení

[4] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Navrhuje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Soud konstatuje, že kasační stížnost splňuje všechny formální náležitosti a je projednatelná.

[6] Soud pro přehlednost strukturoval následující část odůvodnění tak, že ke každé z uplatněných námitek vzápětí uvádí i její posouzení.

[7] Žalovaný s kasačními námitkami nesouhlasí, setrvává na svém vyjádření k žalobě a se závěry krajského soudu se ztotožňuje. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti

II.a) Vady výroku – absence popisu protiprávního jednání

[8] Podle stěžovatele správní orgán ve výroku nevymezil údajné protiprávní jednání. Uvedl právní kvalifikaci, konstatoval, že se jednalo o „neoprávněné stání“, není však zřejmé, pro jaké konkrétní jednání byl stěžovatel uznán vinným. Není navíc zřejmé, na kterém z vyhrazených parkovišť mělo stěžovatelovo vozidlo stát, ani jak správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatel nespadá do skupiny osob, které nemohou stát na vyhrazeném parkovišti. Ve výroku není také uvedeno, jaká dopravní značka byla porušena. Krajský soud ve skutkově obdobných věcech dospěl k opačnému závěru (ohledně nedostatečnosti skutkové věty ve výroku); stěžovateli není zřejmé, proč se od své dosavadní judikatury odklonil.

[9] Tato kasační námitka je důvodná.

[10] Magistrát vymezil protiprávní jednání (skutkovou větu) ve výroku rozhodnutí následovně:

„Porušení pravidel silničního provozu výše uvedeným vozidlem spočívající v neoprávněném stání, tedy porušení povinnosti dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu mající znaky přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu bylo zjištěno Městskou policií Brno na pozemní komunikaci Heršpická 6a v Brně dne 3. 2. 2014 ve 14:50 hod. až dne 6. 2. 2014 ve 13.20 hod.“

[11] Podle § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, formu zavinění, druh a výměru sankce. Ve vztahu k jiným správním deliktům (za který byl stěžovatel potrestán) zákon speciální úpravu stran nároků na obsah výroku nestanovil, je tedy třeba vycházet z § 68 odst. 2 správního řádu, podle nějž se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení. Jak nicméně vyložil rozšířený senát v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, č. 1546/2008 Sb. NSS (věc *AQUA SERVIS*), i výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[12] Rozšířený senát ve věci *AQUA SERVIS* také zdůraznil, že řádně formulovaný výrok a 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 výroků lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. V zájmu právní jistoty obviněného musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby byl nezaměnitelný s jiným skutkem. V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty. Je tak klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky, jak to ostatně konstatoval také krajský soud (srov. také obecně k významu výrokové části rozhodnutí např. rozsudek ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 - 64, bod 26).

[13] Soud se shoduje se stěžovatelem, že v souzené věci nebyl skutek ve výroku rozhodnutí popsán dostatečně konkrétně, aby mohl být podřazen pod jednotlivé znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z výroku rozhodnutí magistrátu nevyplývá, jakým jednáním se měl řidič vozidla dopustit „neoprávněného stání“. Porušení povinnosti dle § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu (podle kterého *řidič nesmí zastavit a stát na vyhrazeném parkovišti, nejde-li o vozidlo, pro které je parkoviště vyhrazeno; to neplatí, jde-li o zastavení a stání, které nepřekročí dobu tří minut a které neobroží ani neomezí ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích, popřípadě neomezí řidiče vozidel, pro něž je parkoviště vyhrazeno*) je právní kvalifikací, ke které ovšem správní orgán může dospět až na základě podřazení konkrétních skutkových okolností vymezených ve skutkové větě. Z výroku rozhodnutí není patrné, v čem neoprávněné stání mělo spočívat. Místo spáchání správního deliktu je pak vymezeno obecně jako „pozemní komunikace Heršpická 6a“.

[14] Z takto formulované skutkové věty není patrné, zda řidič vozidla měl porušit povinnost vyplývající z dopravní značky a už vůbec ne, o jakou dopravní značku mělo jít. Dostatečné vyličení skutkových okolností konkrétního případu je však v souladu s citovanou judikaturou nezbytnou náležitostí výroku rozhodnutí o správním deliktu. Jinými slovy, ze skutkové věty výroku vůbec nevyplývají skutkové okolnosti, na jejichž základě by bylo možno určit, že řidič na pozemní komunikaci Heršpická 6a stál po zde vymezenou dobu neoprávněně.

[15] Zatímco některé nedostatky právní věty odsuzujícího rozhodnutí mohou být zhojeny částečně tím, že skutek je jasně popsán ve skutkové větě a tento popis ve spojení s odůvodněním rozhodnutí dává jasnou informaci o tom, jak bylo jednání právně kvalifikováno, nedostatek skutkové věty nelze zhojit poukazem na právní kvalifikaci obsaženou v právní větě (srov. usnesení ve věci *AQUA SERVIS*, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 – 46, č. 3656/2018 Sb. NSS).

[16] Skutečnost, že pozemní komunikace před budovou Heršpická 6a je parkovištěm, na němž jsou některá parkovací místa vyhrazena pro vozidla s povolením České pošty (dopravní značka IP 12 a E13) vyplývá pouze z odůvodnění rozhodnutí. S ohledem na závěry vyplývající ze shora citované judikatury však upřesnění zásadních skutkových okolností pouze v odůvodnění rozhodnutí nemůže napravit nedostatky skutkové věty obsažené ve výroku.

[17] Lze tedy shrnout, že výrok rozhodnutí správních orgánů nespecifikoval dostatečně konkrétně skutek, pro který byl stěžovatel uznán vinným, a rozhodnutí žalovaného je proto zatíženo vadou způsobující jeho nezákonnost, pro niž jej měl krajský soud zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

[18] Ačkoliv výše uvedený důvod vede sám o sobě ke zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného, přistoupil soud dále k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích dalších uplatněných kasačních námitek. Zrušující důvod se totiž týká otázky určitosti výroku rozhodnutí správních orgánů a ve vztahu k ostatním kasačním námitkám je napadený rozsudek plně přezkoumatelný. Přitom platí, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož*

se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné... Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude)“ [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, č. 1566/2008 Sb. NSS]. Nejvyšší správní soud má za to, že níže posouzené otázky, kterými se krajský soud v řízení o žalobě zabýval, mají význam z hlediska dalšího řízení před žalovaným.

II.b) Vady výroku – nesprávně uvedené datum narození a adresa trvalého pobytu

[19] Stěžovatel namítá, že nesprávné uvedení data narození a místa trvalého pobytu účastníka řízení způsobuje nemožnost rozhodnutí vykonat. Podáním odvolání nedochází ke konvalidaci takové vady. Stěžovatel podal odvolání z opatrnosti, neboť rozhodnutí adresované jiné osobě bylo doručeno k jeho rukám. Žalovaný měl správně zamítnout odvolání jako nepřipustné. Tuto vadu nebylo možno napravit opravným usnesením.

[20] Tato námitka není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se ve vztahu k této kasační námitce plně ztotožňuje s krajským soudem, že s ohledem na průběh správního řízení a obsah listin založených ve správním spisu, bylo nesprávné uvedení data narození a adresy trvalého pobytu stěžovatele v rozhodnutí magistrátu skutečně pouze jen chybou v psaní, která nemohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Takovou chybu pak bylo možno opravit rozhodnutím o opravě zřejmých nesprávností dle § 70 správního řádu. Jak uvedl soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, institut opravy zřejmých nesprávností v písemném odůvodnění rozhodnutí lze aplikovat na zjevné omyly ohledně údajů, které jsou dostatečně podloženy zjištěními prokazujícími jejich správné znění. S odkazem na toto ustanovení nelze naopak měnit vlastní skutková zjištění či jejich již provedené právní hodnocení. Oprava zřejmých nesprávností umožňuje odstraňování chyb, kterých se dopustil správní orgán ve vydaných rozhodnutích, tedy opravy různých překlepů a zkomolenin, opravy dat a rodných čísel apod. Opravným rozhodnutím však nemůže dojít ke změně vlastních, opravovaných rozhodnutím stanovených, práv a povinností.

[22] V oznámeních přestupků, výzvách provozovateli vozidla, v příkazu ze dne 20. 3. 2015, výzvě k seznámení a vyjádření se k podkladům rozhodnutí, protokolu o provedeném dokazování mimo ústní jednání a o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí byl stěžovatel vždy označen správným datem narození a adresou trvalého pobytu. V průběhu řízení tedy nemohly vzniknout žádné pochybnosti o tom, kdo je účastníkem řízení, se kterým magistrát jednal, a komu je adresováno rozhodnutí o správním deliktu. Totožnost provozovatele vozidla byla bez jakýchkoli pochybností v průběhu řízení zjištěna a důkazně podložena.

[23] Krajský soud v žádném případě netvrdil, že podáním odvolání byla zřejmá nesprávnost obsažená v rozhodnutí magistrátu „konvalidována“. Konstatoval pouze, že

z podání odvolání lze dovodit, že stěžovatel nebyl uvedenou chybou nijak zkrácen na svých právech. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje a zdůrazňuje, že ani stěžovatel ostatně žádné zkrácení na svých právech v důsledku tohoto pochybení v žalobě netvrdil. Namítá-li v kasační stížnosti, že odvolání podával pouze z opatrnosti a že je měl žalovaný jako nepřipustné zamítnout, jedná se o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

II.c) Porušení § 125h zákona o silničním provozu

[24] Podle stěžovatele nebyla splněna podmínka pro zahájení řízení podle § 125h zákona o silničním provozu. Magistrát stěžovatele vyzval k úhradě tří určených částek. Přestože šlo o jedno jednání (jeden trvající delikt), musel by uhradit tři částky, aby došlo k jeho odložení. Takový postup je nezákonný. Nadto výzvy k úhradě určené částky byly falešné, neboť správní orgán uváděl jako místo spáchání ulici Heršpická 6a, kde se však žádné (vyhrazené) parkoviště nenachází. Úvaha krajského soudu, že stěžovatel na výzvy reagoval sdělením totožnosti řidiče a k totožnosti skutku nic nenamítal, je spekulativní a irelevantní. Pokud by magistrát protiprávní jednání nerozdělil na tři samostatná jednání, ale označil je pouze za jedno jednání, stěžovatel by určenou částku uhradil. Pro stěžovatele je nepředstavitelné, aby poučoval správní orgán o tom, jak má formulovat text výzvy k úhradě určené částky.

[25] Tato kasační námitka není důvodná.

[26] Ze správního spisu vyplývá, že magistrát vyzval stěžovatele k úhradě určené částky (700 Kč) dvěma výzvami ze dne 1. 7. 2014, které se týkaly jednání ze dne 3. 2. 2014 a 4. 2. 2014. Výzvou ze dne 30. 6. 2014 vyzval magistrát stěžovatele k úhradě určené částky (700 Kč) ve vztahu k jednání ze dne 6. 2. 2014. Stěžovatel na výzvy ze dne 1. 7. 2014 reagoval prostřednictvím zmocněnce podáními ze dne 11. 7. 2014, ve kterých za řidiče označil pana L. S.. V podání ze dne 7. 7. 2014 k výzvě ze dne 30. 6. 2014 označil za řidiče pana P. T.. Magistrát následně zjistil, že pan L. S. zemřel dne 7. 7. 2014 a pan P. T. dne 14. 6. 2014. Označené řidiče tedy nebylo možno oslovit k dořešení přestupku a ověřit skutečnosti sdělené stěžovatelem. Magistrát s nimi proto řízení o přestupku nezahájil a věci odložil.

[27] Magistrát následně vydal příkaz (ze dne 20. 3. 2015), kterým stěžovatele uznal vinným ze spáchání tří správních deliktů podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu dne 3. 2. 2014, 4. 2. 2014 a 6. 2. 2014.

[28] Podle § 125h odst. 1 obecní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky, pokud a) jsou splněny podmínky podle § 125f odst. 2, b) totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a c) porušení je možné projednat uložením pokuty v blokovém řízení. Podle § 125h odst. 4 zákona o silničním provozu musí výzva podle odstavce 1 obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, označení přestupku, jehož znaky skutek vykazuje, výši určené částky, datum splatnosti určené částky a další údaje nezbytné pro provedení platby. Podle § 125h odst. 5 téhož zákona je-li určená částka uhrazena nejpozději

v den splatnosti, obecní úřad obce s rozšířenou působností věc odloží. V opačném případě obecní úřad s rozšířenou působností pokračuje v šetření přestupku.

[29] Stěžovatel zpochybňuje zákonnost zahájení řízení o správním deliktu provozovatele, resp. naplnění podmínek podle § 125h zákona o silničním provozu. Soudu ovšem není zřejmé, která z podmínek vymezených v tomto ustanovení neměla být naplněna. Magistrát na základě tří oznámení přestupku, která obdržel od městské policie, zaslal stěžovateli výzvy s náležitostmi podle odst. 4 citovaného ustanovení. Stěžovatel určené částky neuhradil, označil řidiče, kteří měli v uvedených dnech vozidlo řídit. Magistrát pokračoval v šetření přestupků a ze shora uvedených důvodů věci odložil. Projednal proto správní delikt provozovatele vozidla v souladu s § 125f odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu a vydal příkaz, který se týkal tří jednání. Nutno přitom podotknout, že tato tři jednání, jak byla vymezena ve výzvách dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, se plně překrývala s jednáními popsány v příkazu ze dne 20. 3. 2015. Tvrzení stěžovatele, že v případě výzvy k úhradě pouze jedné částky za trvající správní delikt, by určenou částku uhradil, je pouze hypotetické. Nadto má soud o reálnosti takového postupu stěžovatele pochyby s ohledem na to, že v případě všech tří výzev namísto uhrazení určené částky označil dvě osoby údajných řidičů (které nadto záhy po spáchání přestupku zemřely a správnímu orgánu byla jejich jména známá, neboť je stěžovatelův zmocněnec v rámci obstrukčních praktik sděloval též v jiných správních řízeních). Výzvy nebyly „falešné“, jak tvrdí stěžovatel, neboť z podkladů obsažených ve správním spisu plyne, že před budovou Heršpická 6a se nachází parkoviště s vyhrazenými parkovacími místy.

[30] Je zcela představitelné, že se správní orgány dozvídají o trvajícím deliktu (zpravidla na základě oznámení přestupku) postupně, v určitých časových rozestupech. Při postupném zjišťování protiprávního jednání tak může běžně dojít k tomu, že správní orgán není schopen v daný okamžik vyhodnotit, zda jde o trvající, či o samostatné delikty. Správní orgán, který se postupně dozvídá o protiprávním jednání, není povinen vyčkávat, než se u něj „sejdou“ všechna oznámení o přestupku týkající se určitého trvajícího deliktu. Naopak je povinen v souladu se zásadou vyřizování věcí bez zbytečných průtahů (vyjádřenou též v § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu slovem „bezodkladně“) postupovat podle § 125h zákona o silničním provozu a ke zjištěným jednáním zaslat (při splnění dalších zákonných podmínek) výzvu provozovateli vozidla.

[31] Pokud má provozovatel vozidla za to, že se nejedná o několik samostatných jednání (přestupků), ale o delikt trvající, a nehodlá z tohoto důvodu na jednotlivé výzvy k uhrazení určené částky reagovat, nezbývá mu, než částky neuhradit, vyčkat na zahájení správního řízení, ve kterém tuto námitku může účinně uplatnit. Zákon o silničním provozu totiž správnímu orgánu nedává žádnou možnost, jak v této „předprocesní“ fázi vydané výzvy provozovateli vozidla změnit či zrušit a namísto nich (po překvalifikování jednání) vydat výzvu jedinou. Soud zdůrazňuje, že vždy bude vhodnější již v této fázi řádně právně kvalifikovat přestupkové jednání (tím spíše, pokud správní orgán obdrží oznámení o přestupku v úzkém časovém rozpětí), neboť tím správní orgán předejde vedení správních řízení z důvodu nesouhlasu provozovatelů vozidel s právní kvalifikací vyplývající ze zaslaných výzev. Současné však není myslitelné, aby skutečnost, že správní orgán zaslal

vícero samostatných výzev namísto výzvy jedné, představovalo překážku pro zahájení správního řízení o správním deliktu a případné potrestání pachatele.

[32] Ostatně přesně takto postupoval stěžovatel i v nyní souzené věci. S úhradou tří určených částek nesouhlasil, ve věci následně bylo zahájeno správní řízení, ve kterém mohl námitku nesprávné kvalifikace deliktního jednání uplatnit jako účinnou procesní obranu. To však již zjevně nebylo potřeba, neboť stěžovatel opakovaně uvedl, že stejně jako správní orgány i on považuje jednání, za které byl uznán odpovědným, za trvající delikt.

[33] Soud tedy shrnuje, že skutečnost, že magistrát nejprve zaslal stěžovateli tři výzvy, neboť se domníval, že šlo o tři samostatné skutky, které však v průběhu správního řízení (po zrušení příkazu podáním odporu) překvalifikoval na jeden trvající delikt, nemá vliv na závěr o zákonnosti zahájení správního řízení. Z tohoto závěru soud vychází i při posouzení poslední kasační námitky.

II.d) Změna předmětu řízení

[34] Podle stěžovatele nebyla zachována totožnost skutku. Správní orgán neprováděl dokazování jinými podklady, než těmi, které měl při zahájení řízení. Pokud správní orgán dospěl k závěru, že jde o trvající delikt po provedeném dokazování, identický závěr mu musel být zřejmý již při zahájení řízení. I pokud se stěžovatel nedostavil k provádění důkazů mimo ústní jednání, měl být vyrozuměn o změně skutku, pro který je stíhán. Žádný z argumentů krajského soudu nevyvrací stěžovatelovo tvrzení, dle kterého jednoduše nemůže být obvinění rozšířeno (zde šlo o rozšíření o další časové okamžiky oproti původně sdělenému obvinění), aniž by to byl stěžovatel vyrozuměn.

[35] Tato kasační námitka není důvodná.

[36] Soud v obecné rovině předesílá, že pro zachování práva na obhajobu osob stíhaných za správní delikt, neporušení překážky věci rozhodnuté a respektování zásady *ne bis in idem*, je nutné zachovat totožnost skutku, pro který správní orgán zahájil správní řízení.

[37] Skutek je událost ve vnějším světě, která je vyvolána jednáním člověka. Jde o všechny projevy vůle navenek, pokud jsou v příčinné souvislosti s vymezeným následkem a pokud jsou tyto projevy vůle zahrnuty zaviněním jednající osoby (v případě deliktu založeného na subjektivní odpovědnosti). Skutek je tedy vymezen jednáním, jeho následkem a vztahem mezi nimi. Jeden skutek může mít znaky jednoho správního deliktu, ale i více správních deliktů (jednočinný souběh), stejně jako nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu.

[38] Je nezbytné, aby byla zachována totožnost jednání či totožnost následku po celou dobu vedení řízení o deliktu. Pokud dochází v průběhu řízení k úpravě vymezení místa či času spáchání deliktu, nemusí se jednat o změnu skutku, pokud je zachována totožnost jednání nebo následku. Podstatné je, aby na základě skutkových zjištění nemohl být stíhaný skutek zaměněn s jiným. To slouží primárně k tomu, aby obviněný z deliktu věděl, za který skutek je stíhán, a mohl se účinně hájit.

[39] Totožnost skutku je zachována vždy, pokud se popis skutku při zahájení řízení a ve výroku rozhodnutí zcela shoduje. Totožnost skutku je zachována i tehdy, pokud dojde ke změně skutkového stavu, avšak toliko v nepodstatných okolnostech. Skutek může správní orgán ve výroku rozhodnutí popsat jinými slovy, přiléhavěji, s větším počtem detailů či upřesněním děje nebo místa a času spáchání, popř. může nepotřebné detaily vypustit, aniž by ohrozil zachování totožnosti skutku. Z pohledu totožnosti skutku není podstatné ani to, zda takové dílčí zpřesnění popisu skutku svědčí ve prospěch anebo neprospěch pachatele. Hranice, kdy změna v popisu skutku představuje již i změnu v totožnosti skutku, leží tam, kde dochází ke změně podstaty skutku. V tom okamžiku již nejde o týž skutek, ale o skutek odlišný. Ke změně podstaty skutku nedojde a totožnost skutku bude zachována, pokud zůstane zcela zachována totožnost jednání a změny se jeho následek anebo naopak dojde sice k podstatné změně jednání, ale následek zůstane zcela zachován. Jedna ze složek skutku tedy může doznat naprosté změny, pokud druhá zůstane zachována. Konečně je totožnost skutku dána při změně jak v popisu jednání, tak popisu následku, pokud jde u obou o změnu jen částečnou, nezasahující podstatné okolnosti, tedy nezasahující zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu.

[40] Podle trestněprávní doktríny je totožnost skutku zachována i v případě, kdy soud dospěje k závěru, že v obžalobě popsany děj tvoří více skutků nebo méně skutků, než jak je rozčleněn v obžalobě. Podstatný je faktický popis skutků a jejich faktické vymezení a soud není vázán názorem státního zástupce, o kolik skutků jde (srov. Kadlec, J. Komentář k § 220 odst. 1 trestního řádu. In: Drašík, A., Fenyk, J. a kol. Trestní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, dostupné v systému ASPI.). Podle názoru soudu lze tento doktrinální závěr uplatňující se v soudním trestání užít i v trestání správním. Jinak řečeno, jde stále o totožný skutek i v případě, kdy správní orgán v průběhu řízení o správním deliktu dospěje k závěru, že jednání popsané v oznámení o zahájení řízení (příp. v jiném úkonu správního orgánu, kterým je řízení zahájeno), původně pojímané jako více skutků, posoudí jako méně skutků (případně skutek jeden). Podstatný je faktický popis jednání.

[41] Jak uvedl rozšířený senát ve věci *AQUA SERVIS* (důraz přidán), „v průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či bromadních deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílní útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost změny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“

[42] V souzené věci není pochyb o tom, že řízení bylo původně zahájeno a vedeno pro jednání, které správní orgán kvalifikoval jako tři samostatné skutky (vícečinný souběh stejnorodý) spáchané ve dnech 3. 2., 4. 2. a 6. 2. 2014 spočívající v jednání provozovatele vozidla, jehož důsledkem bylo nezajištění, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci

byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Z odůvodnění rozhodnutí magistrátu [k neurčitosti výroku viz výše, bod II.a)] vyplývá, že jednání, pro které bylo řízení původně zahájeno, správní orgán na základě dokazování provedeného dne 20. 6. 2016 mimo ústní jednání vyhodnotil jako jeden skutek – správní delikt trvající od 3. 2. 2014 ve 14:50 hod. do 6. 2. 2014 ve 13:20 hod.

[43] Soud má za to, že v daném případě došlo ke změně ve vymezení jednání (časové rozšíření) a změně v posouzení skutku jako skutku jednoho (na rozdíl od tří samostatných skutků), to vše za současného zachování následku. Soud zdůrazňuje, že faktický popis jednání se podstatně nezměnil (došlo k jinému časovému ohraničení trvajícího deliktu). Totožnost skutku tedy byla v průběhu správního řízení zachována.

[44] Stěžovatel ostatně skutečnost, že v souzené věci šlo o správní delikt trvající od 3. 2. 2014 do 6. 2. 2014, v řízení před správními soudy vůbec nezpochybnil. Naopak na předpokladu, že se jednalo o trvající delikt, staví svou žalobní i kasační argumentaci. Soud tedy uzavírá, že o této otázce není mezi účastníky řízení sporu.

[45] Otázkou ovšem zůstává, zda magistrát postupoval správně, pokud stěžovatele o změně právní kvalifikace skutku, který byl předmětem správního řízení (z vícečinného souběhu na trvající delikt) neuvědomil.

[46] Zákon o silničním provozu, potažmo zákon o přestupcích ve znění účinném v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) neobsahoval ustanovení upravující postup správního orgánu v řízení o správním deliktu za situace, kdy dojde k závěru o nutnosti změny právního posouzení skutku.

[47] Z již výše citovaného rozsudku č. j. 1 Afs 58/2009 – 541 vyplývá, že byť procesní předpisy takový postup neupravují, může správní orgán v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení (ve věcech správního trestání musí být takovýmto úkonem zachována totožnost skutku). Správní orgán však musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.

[48] Magistrát této své povinnosti plně nedostál, neboť stěžovatele s upřesněním předmětu řízení (odlišným právním posouzením jednání) výslovně neseznámil a nedal mu možnost se k němu vyjádřit. Je sice pravdou, že magistrát stěžovatele dne 31. 5. 2016 vyzval k seznámení a vyjádření se k podkladům rozhodnutí a současně mu oznámil, že budou mimo ústní jednání provedeny důkazy. Z této výzvy ovšem žádným způsobem nevyplývalo, že by magistrát měl v úmyslu předmět řízení upřesňovat. Ostatně v protokolu o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí (ke kterému se stěžovatel nedostavil) bylo stěžovatelovo jednání stále kvalifikováno jako tři samostatné skutky. Teprve z části protokolu zachycujícího provedení důkazů mimo ústní jednání (šlo o důkazy, které správní orgán shromáždil před vydáním příkazu) vyplývá právní úvaha

magistrátu, podle které šlo o *neoprávněné stání vozidlem minimálně od dne 3. 2. 2014 v 14:50 hod. až do dne 6. 2. 2014 v 13:15 hod.*

[49] Magistrát však o upřesnění předmětu na základě provedeného dokazování stěžovatele nijak neinformoval a upřel mu tak možnost v rámci řízení na nastalou změnu reagovat, vyjádřit se k ní a přizpůsobit jí svou procesní obranu, a to zejména s ohledem na to, že změnou právní kvalifikace na trvající delikt došlo též k časovému upřesnění vymezení skutku na období, které nebylo předmětem předcházejícího řízení.

[50] Soud má i přesto za to, že tímto nesprávným postupem nedošlo u stěžovatele k žádné procesní újmě. K přehodnocení právního posouzení skutku (upřesnění předmětu řízení) došlo totiž ještě v rámci prvostupňového řízení. Stěžovatel se tak o upřesnění předmětu řízení dozvěděl nejpozději v okamžiku doručení rozhodnutí magistrátu. S ohledem na zásadu dvojinstančnosti řízení tak svá procesní práva (zejména právo vyjadřovat se k podkladům pro vydání rozhodnutí atd.) související s touto změnou mohl plně uplatňovat ještě v průběhu odvolacího řízení a žalovaný mohl na případná vyjádření k nastalé procesní situaci reagovat ve svém rozhodnutí. Bylo tedy pouze na stěžovateli, zda v rámci odvolacího řízení svého práva vyjádřit se využije, či nikoli. Shora popsaná vada tak neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

III. Závěr a náklady soudního řízení

[51] Soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného, který je vázán v dalším řízení právním názorem vysloveným výše.

[52] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8.000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč) a dále náklady na zastoupení.

[53] Stěžovatel byl v řízení zastoupen advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Stěžovatelův zástupce učinil celkem dva úkony právní služby, kterými jsou podání žaloby a kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Soud tedy přiznal stěžovateli náhradu za dva úkony právní služby ve výši 2 x 3.100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 6.800 Kč, zvýšených o částku 1.428 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Náklady řízení celkem činí 16.228 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho

zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. dubna 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu