



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Miluše Doškové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2017, č. j. MSK 118548/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 7. 2018, č. j. 22 A 99/2017 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Magistrát města Ostravy (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 12. 8. 2016, č. j. SMO/300302/16/DSČ/Klo, shledal žalobce vinným ze spáchání správních deliktů podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užívání vozidel byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích.

Rozhodnutí se týká dvou skutků, o nichž správní orgán prvního stupně vedl společné řízení.

[2] První skutek spočíval v tom, že dne 13. 1. 2016 v 8.20 – 8.30 hodin porušil blíže nezjištěný řidič motorového vozidla tovární značky Volkswagen, RZ X, pravidla provozu na pozemních komunikacích tím, že na ulici Přívozká 18, v Ostravě, nerespektoval dopravní značku (IP 12) „Vyhrazené parkoviště“ s dodatkovou tabulkou (E 13) „Stání pro držitele parkovací karty R, A Po – Pá 7-20 hod., So 8-15 hod.“ a v působnosti tohoto dopravního značení parkoval, přestože nebyl držitelem parkovací karty R, A.

[3] Druhý skutek spočíval v tom, že dne 22. 1. 2016 v 13.30 – 13.40 hodin porušil blíže nezjištěný řidič motorového vozidla tovární značky Škoda, RZ X, pravidla provozu na pozemních komunikacích tím, že na ulici 28. října 230, v Ostravě, parkoval pravou stranou vozidla na chodníku v místě, kde to není dopravním značením povoleno.

[4] Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, že prvním skutkem došlo dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu k porušení povinností stanovených v § 4 písm. c) a § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu. Druhým projednávaným skutkem došlo dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu k porušení povinností stanovených § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu. Správní orgán prvního stupně žalobci uložil zaplatit pokutu ve výši 1.700 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

[5] Odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 13. 3. 2017 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Posouzení věci krajským soudem

[6] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[7] K námitce, že nebylo vedeno společné řízení o všech správních deliktech žalobce, krajský soud uvedl, že žalobce nic dalšího v rámci tohoto bodu netvrdil, tedy neuvedl, které „všechny“ správní delikty mají být projednány ve společném řízení a z jakého důvodu. Pokud žalobce v žalobě uvedl bez dalšího pouze výčet dat (aniž by výslovně specifikoval skutky, kterých se tato data měla týkat), nelze na základě takto obecně formulované námítky učinit závěr o nutnosti provést jakékoli společné řízení (vyjma projednávaného). Uvedenou námitku tedy krajský soud shledal nedůvodnou.

[8] Pokud jde o námitku, že výroky rozhodnutí správních orgánů neobsahují všechna ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, krajský soud dospěl k závěru, že obě správní rozhodnutí obstojí. Krajský soud správním orgánům sice vytkl, že rozhodnutí skutečně ve výroku neobsahují všechna ustanovení, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správních deliktů. Nicméně vymezení jednotlivých skutků je naprosto jednoznačné a je z nich zcela zřejmé, jaké normy byly popsáním jednáním porušeny. Jednotlivá porušená ustanovení jsou navíc přesně vymezena v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to zvláště u každého skutku.

III. Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost a domáhá se jeho zrušení. Ačkoliv stěžovatel výslovně nespecifikuje důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), z jejího obsahu vyplývá, že kasační stížnost je podána z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení dvou právních otázek soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[10] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se vedení společného řízení a legality uložení samostatného trestu. Přesně uvedl, které správní delikty měly být projednávány ve společném řízení. Řízení byla totiž vedena týměž správním orgánem, tedy Magistrátem města Ostravy, a stěžovatel uvedl data, kdy k protiprávním jednáním došlo. Tím stěžovatel přesně a nezaměnitelně označil konkrétní skutky, které měly být projednány ve společném řízení. Krajský soud si měl vyžádat od Magistrátu města Ostravy správní spisy k protiprávním jednáním stěžovatele, ke kterým mělo dojít ve dnech označených v žalobě. Nadto některá potrestání byla známa krajskému soudu z úřední činnosti. Stěžovatel na tato řízení v kasační stížnosti příkladmo odkazuje a některá rozhodnutí činí přílohou kasační stížnosti.

[11] Podle stěžovatele krajský soud dále nesprávně posoudil otázku vady výroku, v němž nebyla vymezena všechna ustanovení, která definují skutkovou podstatu. Krajský soud tuto právní otázku posoudil v rozporu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46. Stěžovateli je v případě výroku o prvním skutku kladeno za vinu parkování na vyhrazeném parkovacím místě, přičemž v odůvodnění rozhodnutí správní orgán hovoří jak o porušení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, tak i o porušení § 27 odst. 1 písm. o) téhož zákona. Nelze přitom spáchat přestupek porušením dvou různých ustanovení. Buď stěžovatel porušil zákonný zákaz užít vyhrazené parkovací místo, nebo porušil zákaz vyplývající z dopravní značky. Rovněž skutečnost, že jednání vykazuje znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) silničního zákona není *prima facie* zřejmé, jak naznačuje krajský soud, a to už z toho důvodu, že skutková podstata tohoto přestupku zní *„jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona.“*, což znamená, že adresát rozhodnutí by musel znát veškeré skutkové podstaty stanovené v písmenech a) až j), aby mohl činit závěr, že jednání vykazuje znaky podle skutkové podstaty pod písmenem k), a to ještě za předpokladu, že zákon o silničním provozu by byl jediný právní předpis, který normuje skutkové podstaty přestupků. Zákaz parkování na vyhrazeném místě může stejně tak vykazovat znaky přestupku podle § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo přestupku podle § 46 odst. 1 téhož zákona, neboť vyhrazená místa k parkování musí být stanovena nařízením obce.

IV. Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitka stěžovatele týkající se společného řízení není pravdivá. Pokud by byl krajským soudem vyzván, předložil by v tomto směru důkazy. Krajský soud však vzhledem k obecnosti žalobní námitky nutnost provádění dokazování v tomto směru neshledal. Žalovaný v této souvislosti podotýká, že stěžovatel se k jednání nařízenému krajským soudem ani

nedostavil. Námitku absence společného řízení stěžovatel nevznnesl ani v průběhu správního řízení. Opět zcela kusé údaje, které uvádí v kasační stížnosti a které podle něj mají dokládat, že nyní projednávaná věc měla být vedena ve společném řízení s jinými skutky, stěžovatel neuplatnil ani v řízení před krajským soudem.

[13] Posuzováno podle právního stavu před 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, stěžovatelem uváděné údaje se navíc týkají přestupků, nikoliv jiných správních deliktů. Před 1. 7. 2017 přitom nebylo možno vést společné řízení o přestupku a jiném správním deliktu, neboť každá z těchto kategorií deliktů měla jinou procesní úpravu (zákon o přestupcích nebo správním řád, případně s odchylkami stanovenými např. zákonem o silničním provozu). Z informací uvedených samotným stěžovatelem vyplývá, že v kasační stížnosti zmiňovaná řízení se týkají výhradně přestupků, a to přestupků spáchaných před 1. 7. 2017. Z povahy věci zde tedy nebylo možno vést společné řízení se skutky stěžovatele nyní projednávanými, neboť ty jsou jinými správními delikty podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění účinném před 1. 7. 2017.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

a) K námitce týkající se vedení společného řízení

[16] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se vedení společného řízení a s tím související otázku zákonnosti uložení samostatného trestu.

[17] Podle § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, *[d]opustil-li se provozovatel vozidla více správních deliktů podle § 125f, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností, vede se o těchto deliktech společné řízení.* Podle odst. 3 téhož ustanovení se za více správních deliktů provozovatele vozidla podle § 125f, projednaných ve společném řízení, uloží pouze jedna pokuta podle § 125f odst. 3. Pro určení výše pokuty se použije sazba pokuty za přestupek nejprísněji postižitelný. Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu se právnická nebo fyzická osoba 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. Podle odst. 3 téhož ustanovení se za správní delikt podle § 125f odst. 1 tohoto zákona uloží pokuta, pro určení jejíž výše se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyší 10.000 Kč.

[18] Pokud jde o konání společného řízení, Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil závěr, že neprojednání správních deliktů ve společném řízení ještě samo o sobě nepředstavuje vadu řízení, která má vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Klíčovou otázkou je, zda správní orgán při ukládání pokuty aplikoval tzv. absorpční zásadu (srov. přiměřeně závěry rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62). Ustanovení § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se správních deliktů princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (*poena maior absorbet minorem*, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, č. 772/2006 Sb. NSS; a ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS, které se týkají obdobného postupu stanoveného dříve pro řízení o přestupcích v § 57 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona o přestupcích).

[19] Nejvyšší správní soud rovněž ve své judikatuře dospěl k závěru, že speciální úprava řízení o přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, obsahující v § 57 odst. 1 rovněž úpravu společného řízení, brání projednání přestupku a jiného správního deliktu ve společném řízení podle § 140 správního řádu z roku 2004: „Co se týká možnosti vést společné řízení o přestupku a jiném správním deliktu, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že speciální úprava řízení o přestupcích podle zákona o přestupcích, podle které jsou přestupky projednávány, obsahující v § 57 odst. 1 zákona o přestupcích rovněž úpravu společného řízení, brání projednání přestupku a správního deliktu ve společném řízení podle § 140 správního řádu, který je vůči zákonu o přestupcích zákonem obecným, použitelným pouze v případě absence zvláštní úpravy (§ 51 zákona o přestupcích). Pokud by jednáním pachatele byla v jednočinném souběhu naplněna skutková podstata jak správního deliktu, tak přestupku, byl by správní orgán povinen uplatnit zásadu absorpce podle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, i když tyto nebudou projednávány ve společném řízení.“ (rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014 - 25, č. 3251/2015 Sb.).

[20] V projednávané věci se krajský soud s námitkou nekonání společného řízení vypořádal stručně a v obecnosti, to však odpovídá skutečnosti, že samotná námitka nebyla stěžovatelem v řízení před krajským soudem nijak podrobně rozvedena a odůvodněna. Stěžovatel v žalobě toliko v obecnosti odkázal na osm údajných správních deliktů z let 2013-2017, které specifikoval pouze dny, v nichž k těmto deliktům mělo dojít, a namítal, že o nich mělo být vedeno společné řízení a uložena společná pokuta. Z takto obecně vzneseného tvrzení však není vůbec zřejmé, z jakých skutečností stěžovatel dovozuje, že se o těchto věcech mělo konat společné řízení. Nadto stěžovatel v řízení o žalobě ani netvrdil porušení shora popsané absorpční zásady, pouze uvedl, že za tyto delikty měla být uložena společná pokuta a jedna náhrada nákladů řízení.

[21] Vypořádání této námítky je tak sice stručné, Nejvyšší správní soud však souhlasí se závěrem krajského soudu, že na základě takto obecně formulovaných tvrzení, nebylo možné učinit jakýkoliv (ani předběžný) závěr u nutnosti provést jakékoli společné řízení (vyjma projednávaného). Stěžovatel svá tvrzení nijak nedoložil, ani v této souvislosti nenavrl žádné důkazy. Pokud stěžovatel v kasační stížnosti nyní tvrdí, že bylo povinností krajského soudu si od příslušného správního orgánu vyžádat správní spisy k dalším protiprávním jednáním stěžovatele, ke kterým mělo dojít ve dnech označených v žalobě, pak tuto povinnost krajský soud neměl.

[22] Ke všem dalším skutečnostem, které v souvislosti s touto námitkou stěžovatel uvádí a „z opatrnosti“ dokládá v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud podotýká, že tyto skutečnosti stěžovatel poprvé zmiňuje až v kasační stížnosti a ani z nich nutnost vedení společného řízení bez dalšího nijak nevyplývá.

b) K námitce týkající se vady ve výrocích správních rozhodnutí

[23] K povaze vady ve výrocích správních rozhodnutí, v nichž nebyla vymezena všechna ustanovení, která definují skutkovou podstatu správního deliktu, se již zcela výstižně vyjádřil krajský soud, na jehož odůvodnění Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje.

[24] Krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, včetně stěžovatelem namítaných závěrů rozšířeného senátu. V usnesení ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 1546/2008 Sb. NSS, rozšířený senát dospěl k závěru, že správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Současně však uvedl následující: *„Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.“*

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že shora citované závěry o obsahu výrokové části rozhodnutí nadále platí. Krajský soud v souladu s nimi postupoval, přičemž správním orgánům vytkl vadu ve výroku rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí s jeho závěrem, že výrok rozhodnutí orgánu prvního stupně skutečně neobsahuje všechna ustanovení, která tvoří skutkovou podstatu správního deliktu. Toto pochybení žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání rovněž nenapravil. Jedná se tedy o vadu, avšak tato vada nemohla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť rozhodnutí obsahují jasné vymezení skutku, které dovoluje učinit jednoznačný závěr o tom, jakou normu stěžovatel porušil. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak vyplývá, že prvním skutkem došlo podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu k porušení povinností stanovených v § 4 písm. c) a § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu. Druhým projednávaným skutkem mělo dojít podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu k porušení povinností stanovených § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu.

[26] Pokud stěžovatel v této souvislosti namítá, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně hovoří jak o porušení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, tak i o porušení § 27 odst. 1 písm. o) téhož zákona, přičemž nelze spáchat přestupek porušením dvou různých ustanovení, pak tuto argumentaci soud odmítá. Podle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu je každý při účasti na provozu na pozemních komunikacích povinen *řídít se světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály, dopravními značkami,*

dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace. Podle § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu řidič *nesmí zastavit a stát na vyhrazeném parkovišti, nejde-li o vozidlo, pro které je parkoviště vyhrazeno.* Z uvedeného je zřejmé, že § 4 písm. c) zákona o silničním provozu stanoví pro účastníky silničního provozu obecnou povinnost řídit se dopravními značkami, zatímco v § 27 odst. 1 písm. o) je stanovena konkrétní povinnost zákazu zastavení a stání v místě, které je příslušnou dopravní značkou označeno jako vyhrazené parkoviště. Správní orgán proto nepochybil, pokud ve svém rozhodnutí odkázal na obě tato ustanovení.

[27] Stěžovatel v neposlední řadě namítá, že odkaz na § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, podle něhož se fyzická osoba dopustí přestupku i *jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona*, je příliš obecný, neboť adresát rozhodnutí by v takovém případě musel znát veškeré skutkové podstaty stanovené v písmenech a) až j). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je zcela zřejmé, o jaké „jiné jednání“, kterým osoba nesplnila nebo porušila povinnost ve smyslu § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, se v projednávané věci jedná. Správní orgán tuto skutečnost jednoznačně vymezuje nejen popisem obou skutků, ale i odkazy na § 4 písm. c) a § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu (v případě prvního skutku) a odkazem na § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu (v případě druhého skutku).

VI. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl 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, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné prokazatelné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. června 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu