



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. N.**, zastoupeného advokátem Mgr. Václavem Voříškem, Pod Kaštany 245/10 Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2018, čj. 1249/2018-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2021, čj. 13 A 3/2019 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2021, čj. 13 A 3/2019 - 30, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2018, čj. 1249/2018-160-SPR/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **20 342 Kč** do rukou jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy shledal žalobce vinným z přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Žalobce totiž při řízení vozidla za jízdy držel v levé ruce telefonní přístroj a nebyl připoután bezpečnostním pásem. Tím žalobce podle magistrátu *úmyslně* porušil povinnost podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích a zákaz daný § 7 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Za přestupky uložil magistrát žalobci pokutu ve výši 1 800 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Vzhledem k tomu, že řízení bylo zahájeno před nabytím účinnosti nového přestupkového zákona,

použil se na ně zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (§ 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

[2] Žalovaný odvolání žalobce zamítl; městský soud žalobu také zamítl. Správní orgány podle městského soudu nehodnotily zcela správně otázku zavinění u přestupku, který spočíval v nepřipoutání se bezpečnostním pásem. Magistrát se zabýval pouze složkou vědomostní, nikoliv složkou volní. Přestože je správní orgán povinen objasnit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch pachatele včetně zavinění a jeho formy, z rozhodnutí magistrátu není patrný poznatek o volní složce zavinění.

[3] Městský soud současně zohlednil § 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něhož postačí k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti. Přestože se míra zavinění může promítnout do posouzení přitěžujících a polehčujících okolností, správní orgány v této věci nezohlednily úmyslnou formu zavinění jako přitěžující okolnost. Městský soud uzavřel, že ačkoli úvaha správního orgánu o formě zavinění v úmyslu nepřímém zůstala neprokázána, nemůže tato skutečnost nic změnit na závěru, že se žalobce přestupku dopustil minimálně formou nedbalostní. Složku vědomostní správní orgány prokázaly dostatečně. I když je tedy námitka žalobce důvodná, soud napadené rozhodnutí nezrušil, protože by to na věci nic nezměnilo.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Její přijatelnost spatřuje v potřebě zodpovědět otázku, zda je soud vždy povinen zrušit napadené rozhodnutí, pokud správní orgán nesprávně posoudil zavinění, resp. neprokázal zavinění v tvrzené formě. Podle stěžovatele je forma zavinění u přestupku povinnou součástí jeho výroku, a její nesprávné určení má za následek vadu výroku. Stěžovatel dále tvrdí, že se forma zavinění přestupku odráží též v dalších oblastech života jednotlivce. Zapisuje se do evidence přestupků, může mít vliv na rozhodování zaměstnavatele o svěření služebního vozidla zaměstnanci nebo na posuzování osoby obviněného v případě spáchání dalšího přestupku či trestného činu.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zavinění v případě obou přestupků posoudil správně a tento závěr také odůvodnil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, body 11–12).

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti formuloval otázku, jejímž posouzením se podle něj NSS dosud nezabýval. Domnívá se, že shledá-li krajský soud pochybení správního orgánu

pokračování

při posouzení formy zavinění, musí napadené rozhodnutí zrušit. NSS shledal kasační stížnost přijatelnou, neboť městský soud závažným způsobem pochybil při výkladu práva.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Přístup městského soudu, podle něhož na vadě v podobě nesprávného určení formy zavinění zjednodušeně řečeno nezáleží (protože pro daný přestupek zákon úmyslné zavinění nevyžaduje a úmyslnou formu zavinění správní orgány nekladly stěžovateli k tíži při úvaze o sankci), je neudržitelný.

[10] Magistrát ve výroku rozhodnutí mimo jiné uvedl, že stěžovatel „*úmyslně porušil povinnosti uložené mu závazně v § 6 odst. 1 písm. a) a § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb.*“ Žalovaný rozhodnutí magistrátu potvrdil. K námitce chybného posouzení formy zavinění uvedl, že stěžovatel je držitelem řidičského oprávnění pro více skupin. Z toho lze podle žalovaného usuzovat, že stěžovatel má značnou znalost právních předpisů, které upravují provoz na pozemních komunikacích, a proto by bylo absurdní hodnotit jeho jednání jako nedbalostní.

[11] NSS připomíná, že posouzení se týká pouze přestupku, který spočíval v nepřipoutání se za jízdy bezpečnostním pásem. Magistrát i žalovaný se v této souvislosti zabývali pouze vědomostní složkou zavinění, aniž by se jakkoliv vypořádali se složkou vůle. Právě volní složka je ale klíčová pro posouzení, zda stěžovatel přestupek spáchal úmyslně, nebo z nedbalosti. Toto pochybení konstatoval až městský soud. Podle městského soudu musel stěžovatel vědět, že svým jednáním porušuje předpisy, navíc je zkušeným řidičem. To však nic nevypovídá o volní složce zavinění. Zavinění je vnitřním (subjektivním) psychickým postojem pachatele přestupku k protiprávnímu jednání a k jeho následku (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2007, čj. 4 As 40/2007 - 53, č. 1529/2008 Sb. NSS). Volní složkou zavinění se rozumí chtění nebo srozumění pachatele přestupku jednat určitým způsobem. Správní orgány by tak v nyní řešené věci musely prokázat, že stěžovatel chtěl ohrozit anebo byl srozuměn s ohrožením bezpečnosti své i dalších osob v silničním provozu. Konkrétně, že s tím, že je nepřipoután, byl přinejmenším srozuměn (bylo mu to takříkajíc jedno), že tuto skutečnost jen nepřehlédl nebo si to v daném okamžiku neuvedomil. Skutečnost, že stěžovatel nepochybně věděl, že musí být připoután bezpečnostním pásem, nijak nesouvisí s otázkou, zda se vědomě rozhodl být nepřipoután (jinak řečeno, že chtěl nebo byl srozuměn s ohrožením zákonem chráněného zájmu, který je vyjádřen v příslušné skutkové podstatě přestupku). Úmyslné formě zavinění by mohlo nasvědčovat například zjištění v průběhu silniční kontroly, že řidič má vypnutou signalizaci nezapnutého bezpečnostního pásu, čehož lze u daného typu vozidla docílit jen zásahem do vozu. Rovněž pokud by měl řidič v zámku bezpečnostního pásu zasunutou „falešnou“ sponu, bylo by možné uvažovat o úmyslném vyřazení těchto bezpečnostních prvků a potažmo také o úmyslu řidiče (pokud je zároveň provozovatelem vozidla a musí o těchto zásazích vědět), který následně řídil vozidlo, aniž by byl připoután bezpečnostním pásem. O srozumění řidiče s možným následkem by mohlo svědčit také jeho sdělení v průběhu správního řízení, že bezpečnostní pás nepoužívá záměrně (neboť se například domnívá, že se mu nemůže nic stát).

[12] Přestože podle městského soudu úvaha správního orgánu o formě zavinění v úmyslu nepřímém zůstala neprokázána, nemůže tato skutečnost nic změnit na závěru, že stěžovatel se přestupku dopustil bezpochyby minimálně formou nedbalostní. Byť tedy městský soud shledal tuto žalobní námitku důvodnou, usoudil, že výsledek správního řízení by byl tentýž. Proto rozhodnutí žalovaného nezrušil.

[13] Povinnost uvádět ve výroku rozhodnutí formu zavinění byla do § 77 zákona o přestupcích účinného do 30. 6. 2017 včleněna zákonem č. 204/2015 Sb. Důvodová zpráva k novelizačnímu zákonu uvádí, že *„forma zavinění je i jedním z údajů, které se budou zapisovat do evidence přestupků. Kde bude využívána pro posuzování ‚přestupkové bezúhonnosti‘, jelikož se v některých případech posuzování ‚přestupkové bezúhonnosti‘ odlišuje mezi nedbalostí a úmyslem (např. § 23 odst. 1 písm. c) bod 8 zákona o zbraních). Proto je nezbytné dosáhnout toho, aby forma zavinění byla vždy ve výroku rozhodnutí jednoznačně vyjádřena, a to nejen u přestupků, které lze spáchat pouze úmyslně, ale i u přestupků nedbalostních, zejména pak, pokud i ty byly spáchány úmyslně.“* Podle NSS nelze dovodit, že by tato povinnost zahrnovala i rozlišování mezi vědomou a nevědomou nedbalostí (rozsudek ze dne 22. 2. 2017, čj. 6 As 303/2016 - 37). Shodně v rozsudku ze dne 21. 6. 2018, čj. 9 As 348/2017 - 38, NSS konstatoval, že podle § 3 zákona o přestupcích postačí k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Pro posouzení viny je podstatné pouze rozlišení zavinění na úmyslné a nedbalostní. Rozlišení mezi vědomou a nevědomou nedbalostí se poté může promítnout do rozhodování o druhu a výměře sankce, tedy do odůvodnění rozhodnutí o přestupku, nemusí však být výslovně uvedeno ve výrokové části rozhodnutí.

[14] Pokud se správní orgány opomenou zabývat otázkou formy zavinění ve výroku i v odůvodnění rozhodnutí, jedná se o pochybení. Neuvedení formy zavinění ovšem nutně nemusí vést ke zrušení rozhodnutí kvůli jeho nezákonnosti. Jedná-li se o odpovědnost za přestupek na základě zavinění, v zásadě postačuje, je-li přestupek spáchán minimálně z nevědomé nedbalosti. Přistoupí-li tedy správní orgány k potrestání pachatele *„s nejvyšší možnou mírností“*, přičemž ani v případě zjištění nejnižší v úvahu připadající formy zavinění (nevědomá nedbalost) by nebylo možné pachateli uložit nižší trest (a současně je jisté, že osoba přestupek skutečně spáchala), nevede chybějící forma zavinění ke zrušení rozhodnutí (rozsudek NSS čj. 9 As 348/2017 - 38, ze dne 17. 10. 2019, čj. 4 As 264/2019 - 35, nebo ze dne 29. 7. 2021, čj. 9 As 107/2021 - 51). Stejně tak opomenutí formy zavinění ve výroku, je-li správně uvedeno v odůvodnění rozhodnutí, nemá bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2021, čj. 9 As 307/2020 - 38). Ani dílčí konkretizace formy zavinění (vědomá či nevědomá nedbalost) oproti výroku v odůvodnění rozhodnutí nevede ke zrušení rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 1. 11. 2018, čj. 6 As 274/2018 - 42). NSS se zabýval také případem, v němž správní orgán prvního stupně uvedl ve výroku rozhodnutí omylem obě dvě varianty zavinění, aniž by zavinění v odůvodnění blíže specifikoval; toto pochybení však později napravil žalovaný (rozsudek ze dne 13. 12. 2017, čj. 7 As 304/2017 - 40).

[15] V nyní posuzované věci však správní orgány rezignovaly na řádné posouzení volní složky. Ve výroku přitom uvedly, že šlo o úmyslné jednání stěžovatele. Jeho případ se proto od rozhodnutí citovaných v bodu [15] liší v tom, že správní orgány vyslovily ve výroku i v odůvodnění rozhodnutí úmyslnou formu zavinění, aniž by odůvodnily,

pokračování

na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěly. Z rozhodnutí nevyplývá, že by se magistrát nebo žalovaný vůbec zabývali volní složkou zavinění; rozhodnutí jsou proto v tomto směru nepřezkoumatelná. Nejedná se tedy o chybějící posouzení zavinění, nesoulad mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí, případně o otázku rozlišování mezi vědomou a nevědomou nedbalostí nebo přímým a nepřímým úmyslem. Na věci nic nemění ani to, že jejich pochybení se později pokusil napravit městský soud. Rozhodnutí správních orgánů netvoří jeden celek s rozhodnutím soudu. Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015 - 71).

[16] NSS se zabýval podobnou situací v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, čj. 10 As 241/2019 - 36 (zejm. bod 26), kde se jednalo o objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt. Přestože bylo zavinění provozovatele vozidla pro posouzení věci bez významu, správní orgán ve výroku rozhodnutí uvedl, že jej provozovatel spáchal z nedbalosti, aniž by se v odůvodnění otázkou zavinění jakkoli zabýval. NSS se vymezil vůči posouzení krajského soudu, že vyslovení nedbalostní formy zavinění ve výroku nemělo na věc žádný dopad a že bylo vlastně bezvýznamné. V tomto ohledu se jedná o závěr přenositelný i na zde posuzovanou věc. Obdobně totiž nelze ani tvrdit, že vyslovení úmyslné formy zavinění ve výroku nemá na věc žádný dopad, protože stěžovatel nebyl poškozen za závažnější přestupek nebo mu správní orgány neuložily přísnější trest. Je-li forma zavinění vyslovena přímo ve výroku, může mít na přestupce v budoucnu negativní dopad. Správní orgán by například při dalším rozhodování o přestupku mohl přihlédnout k tomu, že předchozí přestupek stěžovatel spáchal úmyslně. Tento údaj se též promítá do evidence přestupků [§ 16i odst. 2 písm. e) zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů].

[17] Povinnost k prokázání skutkového stavu, včetně formy zavinění, nese správní orgán, (rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68). Závěr správního orgánu o formě zavinění musí být odůvodněn, tím spíše, vyhodnotí-li správní orgány zavinění pachatele jako závažnější, úmyslnou formu. Výrok rozhodnutí by pak měl odpovídat jeho odůvodnění. Nesprávné posouzení formy zavinění nemůže soud překonat tvrzením, že správní orgány pachateli uložily pokutu při spodní hranici zákonného rozmezí. Judikatura NSS dovodila, že na podrobnějším odůvodnění kvalifikace zavinění není třeba trvat, pokud správní orgány nepřičítali přestupci k tíži závažnější formu zavinění (rozsudek ze dne 1. 11. 2018, č. j. 6 As 274/2018 - 42). V posuzované věci se úmyslná forma zavinění nepromítla do výše sankce uložené za přestupek. Přesto může na stěžovatele mít nepříznivý dopad např. v důsledku toho, že forma zavinění se uvádí v evidenci přestupků, nebo proto, že by k úmyslnému přestupkovému jednání mohly správní orgány přihlédnout v případném budoucím přestupkovém řízení. Stěžovatel by se sice vůči negativním dopadům nesprávně uvedené formy zavinění ve výroku rozhodnutí o přestupku mohl v budoucnu bránit (pokud by nastaly), je však správnější předejít jim již nyní.

[18] Lze uzavřít, že v posuzované věci správní orgány přezkoumatelným způsobem neodůvodnily závěr, podle něhož stěžovatel spáchal přestupek spočívající v nepřipoutání se bezpečnostním pásem *úmyslně*. Údaj o úmyslné formě zavinění se objevil ve výroku rozhodnutí magistrátu a žalovaný se v rozhodnutí o odvolání s tímto posouzením formy

zavinění výslovně ztotožnil. Magistrát ani žalovaný se přitom nezabývali posouzením volní složky, jak konstatoval i městský soud. Na rozdíl od městského soudu je však NSS toho názoru, že část rozhodnutí žalovaného, podle níž se stěžovatel přestupku dopustil úmyslně, je nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť hodnotí pouze složku vědomostní, nikoliv složku volní. Městský soud pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného nezrušil, tím spíše v situaci, kdy správně konstatoval jeho pochybení.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil. S ohledem na důvody zrušení soud zrušil také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V následujícím řízení žalovaný buď vysvětlí, proč stěžovatel spáchal přestupek spočívající v nepřipoutání se bezpečnostním pásem úmyslně, anebo změnil rozhodnutí magistrátu tak, aby jeho výrok neobsahoval spojení „*úmyslně porušil povinnosti*“ ve vztahu k oběma přestupkům, nýbrž jen v souvislosti s přestupkem spočívajícím v držení mobilního telefonu za jízdy.

[20] Jelikož NSS zrušil rozsudek městského soudu a současně s ním i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli.

[21] Stěžovatel byl zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem v řízení před městským soudem i v řízení před NSS. Náhrada nákladů řízení před městským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a náklady spojené se zastoupením stěžovatele advokátem v rozsahu dvou úkonů právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Protože je zástupce stěžovatele plátcem DPH, jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku 1 428 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení před městským soudem (včetně soudního poplatku) činí 11 228 Kč.

[22] Náklady řízení o kasační stížnosti představuje zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, náklady spojené se zastoupením stěžovatele advokátem v rozsahu jednoho úkonu právní služby ve výši 3 100 Kč (sepsání a podání kasační stížnosti) a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za tento úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Náhrada za zastoupení stěžovatele advokátem se zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající DPH. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti (včetně soudního poplatku) činí 9 114 Kč.

[23] Celková náhrada nákladů řízení stěžovatele za řízení před městským soudem a NSS, zahrnující náklady za zastoupení stěžovatele advokátem a uhrazené soudní poplatky, představuje částku 20 342 Kč. K její úhradě k rukám zástupce stěžovatele stanovil NSS žalovanému lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

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

V Brně dne 10. listopadu 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu