

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2015, č. j. MSK 44609/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 6. 2017, č. j. 22 A 74/2015 - 34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 6. 2017, č. j. 22 A 74/2015 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Ostravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 2. 2015, č. j. SMO/062019/15/DSČ/Lip. (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu) a uložil mu pokutu ve výši 1.500 Kč.

[2] Správní delikt spočíval v tom, že žalobce jako provozovatel vozidla evidovaný v centrálním registru vozidel vozidla Toyota RZ X nezajistil, aby při užití tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovené dle tohoto zákona, neboť dne 7. 3. 2014 v době nejméně od 11:45 do 12:00 hodin v ulici J. Brabce 27/2884 v Ostravě stálo toto vozidlo v protisměru.

[3] Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím.

[4] Závěry žalovaného napadl žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji v záhlaví označeným rozsudkem dne 14. 6. 2017 zamítl.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[6] Předně namítá, že se krajský soud se vůbec nezabýval některými žalobními námitkami, a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Zejména šlo o námitku nedostatečného vymezení místa přestupku ve výroku prvostupňového rozhodnutí, k čemuž stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 As 111/2015 – 42.

[7] Namítá, že jednosměrný režim na dané ulici nebyl prokázán, nic takového nelze z fotodokumentace jednoznačně dovodit, a jiný použitelný důkaz v tomto směru nebyl správními orgány obstarán. Úvaha krajského soudu, že jednosměrnost ulice vyplývá z fotodokumentace, je nepřezkoumatelná, a pokud vycházel z oznámení přestupku, postupoval nezákonně. K výtce krajského soudu, že toto skutkové tvrzení uplatnil stěžovatel až v žalobě, zatímco ve správním řízení byl pasivní, poukazuje stěžovatel na usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017 č. j. 10 As 24/2015 - 71, dle kterého krajský soud nemůže žalobní tvrzení či důkazní návrhy odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány

[8] Krajský soud dle stěžovatele rovněž opomněl vypořádat námitku, že správní orgán neprokázal naplnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku, jehož znaky správní delikt provozovatele vozidla obsahoval.

[9] Stěžovatel dále tvrdí nepřezkoumatelnost a protiústavnost rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku spočívající v tom, že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly tím, zda není na místě aplikovat novější právní úpravu, která nabyla účinnosti teprve po spáchání údajného přestupku.

[10] Nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí dle stěžovatele rovněž vyplývá z toho, že správní orgán prvního stupně neodůvodnil své závěry o naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Správní orgán neuvedl, jakým způsobem provedl hodnocení důkazů, jak a z čeho dovodil, že právě vozidlo žalobce stálo na daném místě v daný čas v protisměru, ani neodůvodnil závěr, že se jednalo o stání, a nikoliv pouze o zastavení.

[11] Dle stěžovatele pak ani krajský soud neuvedl, jak na základě fotodokumentace dospěl k závěru, že se jednalo o stání, kde a kdy byly snímky pořízeny, a že vozidlo žalobce stálo v protisměru.

[12] Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatel dále spatřuje v tom, že krajský soud nijak nezohlednil argumenty uvedené v replice, např. námitku, že stěžovatel nespekuluje o tom, že se v daném místě jednalo o jednosměrnou pozemní komunikaci, ale že toto tvrdí a navrhuje prokázat přiloženými důkazy.

[13] Krajský soud také zcela přehlédl v replice uvedený argument, že úřední záznam, resp. oznámení přestupku, není důkaz, a současně na základě oznámení přestupku dovozoval skutečnosti, které nijak z fotodokumentace či z jiného důkazu nevyplývají (zejm. skutečnost, že se jednalo o jednosměrnou ulici). I v tomto stěžovatel shledává nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[14] Správní orgán rovněž nijak při úvaze o materiální stránce přestupku neřešil konkrétní okolnosti případu, a jeho závěr, že materiální stránka přestupku byla naplněna, tak je rovněž nepřezkoumatelný.

[15] Stěžovatel namítá, že se správní orgán vůbec nezabýval jedním ze znaků dané skutkové podstaty, a totiž tím, zda údajný přestupek měl či neměl za následek dopravní nehodu dle § 125f odst. 2 písm. c) silničního zákona.

[16] Rovněž výrok prvostupňového rozhodnutí je dle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť z něj není zřejmé, které pravidlo provozu mělo být porušeno, nejsou z něj patrné všechny znaky dané skutkové podstaty, a z výroku nevyplývá ani to, že údajné porušení pravidel provozu nemělo za následek dopravní nehodu.

[17] Z výroku ani z odůvodnění nelze dovodit ani to, že by bylo rozhodováno podle § 125e odst. 2 silničního zákona a § 125c odst. 4 písm. f) téhož zákona, ačkoliv podle těchto ustanovení mělo být rozhodováno.

[18] Stěžovatel následně namítá prekluzi odpovědnosti za předmětný správní delikt, ke které dle jeho názoru došlo dne 7. 3. 2015. Stěžovatel zdůrazňuje, že v době spáchání přestupku, tj. 7. 3. 2014, zákon výslovně nestanovoval prekluzivní lhůtu k zániku odpovědnosti za správní delikt fyzické osoby nepodnikající podle § 125f silničního zákona. Stěžovatel vyjadřuje přesvědčení, že měla být analogicky užita tehdejší úprava prekluzivní lhůty k projednání přestupku (§ 20 zákona o přestupcích), která trvala jeden rok od spáchání.

[19] Krajský soud dle stěžovatele zcela nepochopil jeho žalobní argumentaci, neboť se zabýval pouze otázkou, zda bylo nutné nařídit ústní jednání, a obecnější námitkou porušení zásady bezprostřednosti se vůbec nezabýval, v čemž stěžovatel opět shledává nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nadto správní orgán dle mínění stěžovatele pochybil, pokud mu neumožnil účastnit se dokazování, resp. je otázkou, zda vůbec nějaké dokazování bylo provedeno, neboť o případném dokazování nebyl pořízen protokol.

[20] Stěžovatel závěrem vyjadřuje přesvědčení, že úpravu, která omezila odpovědnost nepodnikající fyzické osoby z objektivní na subjektivní, je nutné aplikovat nejen na správní delikty, které byly spáchány v období účinnosti této úpravy (tedy od 1. do 13. července 2017), ale též na správní delikty, které byly spáchány dříve, jelikož se jedná o

úpravu pro obviněného prospěšnou, neboť velmi zásadně omezuje jeho odpovědnost. Retroaktivitu *in mitius* je dle stěžovatele povinen respektovat také soud, ačkoliv ke změně došlo po právní moci napadených rozhodnutí.

[21] Žalovaný se k věci nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Kasační stížnost je projednatelná, po jejím posouzení dospěl soud k závěru, že je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71).

[24] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[25] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V daném případě však stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu namítal.

[26] Stěžovatel konkrétně namítl, že se krajský soud dostatečně nezabýval namítaným nedostatečným vymezením místa přestupku ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Tato námitka je důvodná. Krajský soud k citované námitce uvedl, že o tom, že předmětná komunikace nebyla jednosměrná, svědčí jak oznámení o přestupku, tak samotná fotografie. Uzavřel, že námitka žalobce je pouze účelová, další dokazování neprováděl, jeho důkazní návrhy zamítl a námitku shledal nedůvodnou. Takové vypořádání však nelze považovat za dostatečné, neboť z něj není zřejmé, jak k těmto závěrům krajský soud dospěl, přičemž soud nevyvrátil v žalobě obsažené argumenty stěžovatele ohledně různého dopravního režimu v jednotlivých částech předmětné ulice. Rozsudek krajského soudu je v této části nepřezkoumatelný.

[27] Jestliže krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013 - 60, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43 a ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56) vyslovil, že stěžovatel námitku jednosměrnosti uplatnil poprvé až v žalobě, a že správní soudy nemohou suplovat řízení před správním orgánem za situace, kdy stěžovatel o této skutečnosti nevyvolal pochybnosti, musí Nejvyšší správní soud upozornit na pozdější judikaturu, která právní názor poukazovaný krajským soudem překonala.

[28] Rozšířený senát v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS dovodil, že: *„skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné. (...) Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné, dospěje-li k závěru, že správní orgány zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.“*

[29] Námitka, že krajský soud opomněl vypořádat námitku, že správní orgán neprokázal naplnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku, jehož znaky správní delikt provozovatele vozidla obsahoval, je důvodná. Stěžovatel citovanou námitku v žalobě uvedl, a to pod bodem 18, krajský soud se k ní však vůbec nevyjádřil. Rozsudek je v této části nepřezkoumatelný.

[30] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku spočívající v tom, že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly tím, zda není na místě aplikovat novější právní úpravu, která nabyla účinnosti teprve po spáchání údajného přestupku. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Předmětná námitka nebyla v žalobě uplatněna, a i když tuto otázku zkoumá soud z úřední povinnosti, pak neshledá-li ji důvodnou, nemusí výslovně tento závěr vtělit do odůvodnění rozhodnutí. Tvrzená nepřezkoumatelnost proto není důvodná.

[31] Povinností soudů i správních orgánů je dostát ústavnímu požadavku obsaženému v čl. 40 odst. 6 Listiny a i bez řádně uplatněné námitky vždy zkoumat, zda úprava, která nabyla účinnosti až po spáchání přestupku, není pro pachatele příznivější, a není ji proto třeba aplikovat. V nynějším případě v době od spáchání skutku až do rozhodnutí krajského soudu nedošlo v příslušných přepisech k žádným relevantním změnám. Poukazovaná právní úprava, jejíhož zohlednění krajským soudem se stěžovatel dovolával, nabyla nejen účinnosti, ale i platnosti až po vydání rozsudku krajského soudu (rozsudek krajského soudu vydán dne 13. 6. 2017, zákon č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nabyl účinnosti až dne 1. 7. 2017). Je tedy zřejmé, že její aplikace před krajským soudem nepřipadala v úvahu.

[32] Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí v důsledku nedostatečného odůvodnění závěrů o naplnění znaků skutkové podstaty přestupku,

Nejvyšší správní soud ji hodnotí jako nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla obsahem žaloby. Obdobná námitka byla obsažena v replice k žalobě, tato replika však byla zaslána až 12. 10. 2015, tj. po lhůtě pro podání žaloby, ve které je možno uvádět nové žalobní body (ta skončila 22. 7. 2015). Ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. zakotvuje koncentraci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel měl veškeré své žalobní námitky uplatnit ve lhůtě pro podání žaloby, tj. do 2 měsíců od doručení přezkoumávaného rozhodnutí. Pokud tak neučinil, nebylo povinností krajského soudu se k opožděně uplatněným námitkám výslovně vyjadřovat (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 4 As 112/2016 - 33, usnesení ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008 - 56).

[33] Námitku, že krajský soud neuvedl, jak na základě fotodokumentace dospěl k závěru, že se jednalo o stání, kde a kdy byly snímky pořízeny, a že vozidlo žalobce stálo v protisměru, shledává Nejvyšší správní soud částečně důvodnou. Otázka toho, zda se jednalo o stání, nebyla obsahem žaloby, krajský soud tedy nepochybil, pokud se jí nezabýval. Námitka ohledně stání v protisměru, resp. námitka, že předmětná ulice byla jednosměrná, však obsahem žaloby byla, spolu s vyjádřením pochybností o výpovědní hodnotě fotografií. K rozboru argumentace krajského soudu ohledně vymezení místa přestupku, resp. jednosměrnosti úseku ulice, ve kterém stálo vozidlo, odkazuje Nejvyšší správní soud výše na odst. 26-28 tohoto rozsudku.

[34] Pokud jde o další kasační námitky směřující k nezohlednění obsahu repliky, tato byla zaslána opožděně, krajský soud proto nepochybil, jestliže námitky v ní uvedené nebral v úvahu (viz výše odst. 31 tohoto rozsudku).

[35] Námitky, že se správní orgán vůbec nezabýval tím, zda údajný přestupek měl či neměl za následek dopravní nehodu dle § 125f odst. 2 písm. c) silničního zákona, že je výrok prvostupňového rozhodnutí nepřezkoumatelný pro nevymezení porušeného pravidla a pro chybějící specifikaci všech znaků dané skutkové podstaty, že z výroku ani z odůvodnění nelze dovodit to, a že by bylo rozhodováno podle § 125e odst. 2 silničního zákona a § 125c odst. 4 písm. f) téhož zákona, jsou nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyly obsahem žaloby.

[36] Pokud jde o namítanou prekluzi odpovědnosti za předmětný delikt, soud ji zkoumá z úřední povinnosti. S ohledem na to, že námitka prekluze nebyla obsahem žaloby, krajský soud nepochybil, jestliže se v odůvodnění rozhodnutí výslovně k této otázce nevyjadřoval, pokud dospěl k závěru, že odpovědnost nezanikla. Nejvyšší správní uvádí, že krajský soud správně posoudil, že k prekluzi nedošlo, neboť v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 22. 6. 2017, č. j. 10 As 308/2016 - 20, či ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 As 223/2017 - 38) se na spáchání správního deliktu fyzické osoby nepodnikající neměla užít analogie ke lhůtě podle přestupkového zákona, jak požadoval stěžovatel, nýbrž analogie ke lhůtě pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu, tj. na případ žalobce se uplatnila lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouletá subjektivní, resp. čtyřletá subjektivní). Kasační námitka je nedůvodná.

[37] Jestliže stěžovatel namítá, že krajský soud zcela nepochopil jeho žalobní argumentaci ohledně porušení zásady bezprostřednosti, Nejvyšší správní soud shledává tuto námitku nedůvodnou. Krajský soud řádně a důkladně vypořádal, že v případě stěžovatele nebylo porušeno právo na spravedlivý proces tím, že nebylo nařízeno ústní jednání. Pokud nyní stěžovatel interpretuje tuto svoji námitku tak, že mířila k právu stěžovatele účastnit se dokazování, Nejvyšší správní soud poukazuje, že správní orgán rozhodoval na základě podkladů obsažených ve správním spise.

[38] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na svou judikaturu (viz např. rozsudek ze dne 15. 11. 2017, č. j. 1 Afs 205/2017 - 65, dále ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 - 163, či ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011 – 51), ve které opakovaně vyslovil názor, že v případě listin, jež zůstávají součástí spisu po celou dobu řízení, by bylo trvání na aplikaci § 53 odst. 6 s. ř. přepjatým formalismem. Smyslem uvedeného procesního ustanovení je zachování možnosti účastníka řízení vyjádřit se k důkazům, ze kterých správní orgán při rozhodování vychází. V případě, že je účastník úkonu přítomen, obsah listiny se přečte. Pokud však dokazování probíhá bez přítomnosti účastníka, bylo by nadbytečné po správním orgánu požadovat, aby o obsahu listiny pořizoval další listinu a zakládal ji do spisu. Stěžovatel má možnost se s obsahem seznámit nahlédnutím do spisu a k obsahu se vyjádřit. Tato možnost nebyla stěžovateli v daném případě nijak upřena, byl vyzýván k seznámení se s podklady založenými ve spise. Stěžovatelova procesní práva nebyla nijak omezena.

[39] Závěrečnou námitku ohledně aplikace úpravy omezující odpovědnost nepodnikající fyzické osoby z objektivní na subjektivní shledává Nejvyšší správní soud nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla obsahem žaloby.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[40] Nejvyšší správní soud vyhodnotil kasační stížnost stěžovatele jako důvodnou. Proto podle
§ 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[41] Na krajském soudu proto bude, aby se znovu zabýval námitkami uplatněnými v žalobě, a to tak, aby nové vypořádání splňovalo požadavky kladené na přezkoumatelné rozhodnutí, a aby respektovalo závazné právní názory obsažené v judikatuře Nejvyššího správního soudu. V souvislosti s tím bude jeho úkolem doplnit dokazování ohledně jednosměrnosti příslušné ulice a vypořádání stěžovatelových námitek k dopravnímu režimu této ulice.

[42] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s., podle níž, zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti

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

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu