

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **R. S.,** zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2015, č. j. 16359-2/DS/2015/Er, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 10. 2016, č. j. 30 A 88/2015 – 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Hradce Králové rozhodnutím ze dne 29. 4. 2015 uložil žalobci pokutu podle § 125f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), a to ve výši 1.500 Kč. Žalobce se měl dopustit deliktu podle § 125f odst. 1 citovaného zákona tím, že jako provozovatel vozidla nezajistil, aby byly při použití vozidla na pozemní komunikaci dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu, když dne 14. 3. 2014, nejdéle ve 13 hodin 10 minut řidič zastavil a stál v ulici Collinova, v blízkosti budovy čp. 420 v Hradci Králové, a neuhradil parkovací poplatek. Tím řidič

vozidla porušil dopravní značku IP 25a – Zóna s dopravním omezením s vyobrazenou dopravní značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem s dodatkovou tabulkou E13 – Zakazuje se stání bez parkovacího lístku Po – Pá 8:00 – 18:00 hod.; So 8:00 – 16:00 hod. Městkou policií bylo vozidlo zablokováno a ve 13 hodin 35 minut byla na lince městské policie přijata žádost o odblokování vozidla, na místě odblokování byl zjištěn jako žadatel žalobce, který je zároveň i provozovatelem vozidla. Žalobci byla současně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u krajského soudu, který ji napadeným rozsudkem zamítl.

II. Námitky kasační stížnosti a jejich posouzení Nejvyšším správním soudem

[4] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění tak, že ke každé z uplatněných námitek vzápětí uvádí i její posouzení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] První námitkou stěžovatel vytýká krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky ohledně naplnění podmínek pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Podle stěžovatele byla-li jím označená osoba nekontaktní, měly správní orgány předvolat stěžovatele k podání vysvětlení.

[7] Tato námitka není důvodná. Jak Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, pokusil-li se správní orgán kontaktovat provozovatelem označenou osobu, avšak tato osoba žije v zahraničí a je nekontaktní, podmínky pro učinění nezbytných kroků pro zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu – a tedy i podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla – byly splněny (srov. např. rozsudky ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46; ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015 – 31; ze dne ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 7/2016 – 30; ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 247/2016 – 30).

[8] V projednávané věci se přitom správní orgán označenou osobu kontaktovat pokusil, ovšem marně, neboť tato osoba žije v zahraničí a není kontaktní. Předvolání stěžovatele k podání vysvětlení či provádění rozsáhlého vyšetřování za účelem získání jiných důkazů o přestupku neznámého řidiče, jak navrhuje stěžovatel v kasační stížnosti, by bylo již nad rámec nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku. Trvalo-li by se na provedení dalších kroků, v důsledku by to popíralo smysl existence správního deliktu provozovatele vozidla.

[9] Druhou námitkou stěžovatel upozorňuje na absenci ústního jednání před správním orgánem. Právě na ústní jednání si stěžovatel dle svého tvrzení uchovával sadu svých

námitek. Nesouhlasí s krajským soudem, že v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nemusí být jednání nařízeno.

[10] Rovněž i druhá kasační námitka je nedůvodná. Opět soud odkazuje na svoji stálou judikaturu vyjadřující závěr, že jednání v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla není třeba nařizovat, není-li to nezbytné ke splnění účelu řízení (srov. rozsudek ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46; ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 As 166/2015 – 29; ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 As 277/2015 – 33).

[11] Skutkový stav projednávané věci je přitom zcela jednoduchý. Ústní jednání tak nebylo ve stěžovatelově věci nezbytné. Stejně jako ve zmiňovaném rozhodnutí č. j. 8 As 110/2015 – 46, i nyní jde o parkování bez platného parkovacího lístku. Magistrát rozhodoval na základě oznámení o podezření ze spáchání přestupku, výpisu z registru provozovatelů vozidla a fotodokumentace, z níž je patrno, že parkovací lístek umístěný za čelním sklem vozidla nebyl.

[12] Dále je při posuzování nezbytnosti konání jednání důležité, že o zjištění protiprávního jednání byl stěžovatel mnohokrát vyrozuměn, a měl tak možnost námitky uplatnit. Nejdříve tak učinila policie na místě při odstraňování technického zařízení z vozidla. Další příležitost k uplatňování námitek mu dal i magistrát. Stalo se tak nejprve ve výzvě podle § 125h zákona o silničním provozu, na kterou stěžovatel reagoval sdělením údajů o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. Po zastavení přestupkového řízení s označeným řidičem magistrát vydal příkaz, který stěžovatel napadl blanketním odporem. Poté magistrát stěžovatele opět vyrozuměl o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí s tím, že po jejím uplynutí přistoupí k vydání rozhodnutí. Stěžovatel na výzvu nereagoval. Magistrát následně rozhodl na základě důkazů založených ve spise.

[13] Za daných okolností nebylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv stěžovatele nezbytné nařizovat ústní jednání. Postupem správního orgánu byl skutkový stav dostatečně zjištěn a nebylo třeba provádět další dokazování, např. výslechem stěžovatele či zasahujících policistů (srov. totožné posouzení obdobné situace v rozsudcích č. j. 8 As 110/2015 – 46, nebo č. j. 1 As 277/2015 – 33). Stěžovatel měl dostatek prostoru k tomu, aby svá práva v řízení uplatnil. Magistrát proto nepochybil, pokud v souladu se zásadou procesní ekonomie jednání nenařídil a rozhodl na základě podkladů obsažených ve správním spise.

[14] S námitkou absence ústního jednání souvisí poukaz stěžovatele na legitimní očekávání založené předchozí judikaturou krajského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na rozsudek krajského soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30 A 56/2014 – 35, který měl vyjádřit závěr, že ústní jednání ve věcech správního deliktu provozovatele vozidla je třeba konat.

[15] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že k založení legitimního očekávání činností veřejného orgánu je mimo jiné třeba vědomí existence úkonu veřejného orgánu, který měl očekávání založit u osoby, která se domáhá ochrany své oprávněné důvěry, a již existující využití oprávněné důvěry ve smyslu učiněné dispozice (ochrana oprávněného

očekávání je totiž chápána primárně jako ochrana v dobré víře učiněných dispozic, nikoliv zamýšlená dispozice), a konečně kauzální nexus mezi výše uvedenými body (rozsudek ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006 – 159, č. 2059/2010 Sb. NSS, bod 51).

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že ze skutkového vývoje je zřejmé, že podmínky k založení legitimního očekávání nebyly naplněny – stěžovatel neprokázal, že by jednal v oprávněné důvěře v citovaný rozsudek krajského soudu ze dne 29. 4. 2015. K jednání naplňujícímu znaky přestupku došlo dne 14. 3. 2014. Rozhodnutí magistrátu o vině stěžovatele za spáchání správního deliktu provozovatele vozidla bylo vydáno dne 15. 12. 2014. Následně bylo rozhodnutí zrušeno odvolacím správním orgánem. Magistrát znovu rozhodl dne 29. 4. 2015. Toto rozhodnutí potvrdil odvolací správní orgán dne 12. 6. 2015. Stěžovatel své legitimní očekávání, že bude nařízeno ústní jednání, které mělo ovlivnit jeho chování v průběhu správního řízení, odvozuje od rozsudku krajského soudu ze dne 29. 4. 2015. Tento rozsudek byl ovšem vydán po téměř roce průběhu správního řízení, v den opakovaného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a měsíc a půl před vydáním konečného rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Podle Nejvyššího správního soudu za těchto okolností – vydání jednoho rozsudku krajského soudu v závěrečné fázi správního řízení probíhajícího před správním orgánem druhého stupně – nemohlo u stěžovatele vzniknout legitimní očekávání, že se bude ústní jednání konat, a způsobit tak, že by si na jednání legitimně uchovával námitky, které tam chtěl prezentovat.

[17] Třetí námitkou stěžovatel napadá nedostatečné zjištění skutkového stavu. Činí sporné, zda vozidlo na místě parkovalo již v 13 hodin 10 minut, jak plyne z úředního záznamu. Stěžovatel totiž k žalobě přiložil zaplacený parkovací lístek za dobu od 13 hodin 28 minut do 14 hodin 28 minut. Jediný důkazní prostředek, který svědčí o tom, že vozidlo na místě stálo již v 13 hodin 10 minut, je úřední záznam. Ten ale jako jediný důkazní prostředek nelze použít.

[18] Ani tato námitka není důvodná.

[19] Úřední záznamy nejsou jediným důkazním prostředkem o tom, co a kdy se přesně stalo. Jak správně uvedl krajský soud, úřední záznam může společně s jinými důkazy sloužit pro dokreslení situace a jako podklad k úvahám správních orgánů o dalším postupu; nemůže však sloužit jako jediný podklad pro postih podezřelého ze spáchání přestupku (viz např. rozsudek ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115). V projednávané věci přitom ostatní důkazy společně s úředním záznamem dávají logickou sekvenci skutečností – policisté zjišťují vozidlo bez parkovacího lístku v 13 hodin 10 minut (viz fotodokumentace ve spise a úřední záznam) a nasazují technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla. V 13 hodin 35 minut stěžovatel telefonicky žádá o odblokování vozidla, k odblokování dochází v 13 hodin 55 minut.

[20] Stejně tak lze přisvědčit krajskému soudu, že nesplnění povinnosti stání s vystaveným parkovacím lístkem lze seznat i ze samotných fotografií ve správním spise. Z nich je totiž zřejmé, že lístek v době parkování – ať již v 13 hodin 10 minut, nebo o osmnáct minut později - za čelním sklem vozidla umístěn není. Skutkový stav proto byl zjištěn dostatečně.

[21] Čtvrtou námitkou stěžovatel poukazuje na to, že správní delikt provozovatele vozidla byl v době rozhodování správního orgánu již prekludován (stěžovatel hovoří o promlčení, z obsahu námitky i odkazovaných zákonných ustanovení je ovšem zřejmé, že má na mysli prekluzi). Podle § 125e odstavce 3 zákona o silničním provozu odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Na odpovědnost fyzických osob se uvedené ustanovení aplikuje prostřednictvím odstavce 5 téhož ustanovení.

[22] Stěžovatel citované ustanovení čte tak, že správní delikt nelze projednat, nezahájil-li o něm správní orgán řízení do 4 let od jeho spáchání. Zahájil-li řízení do 4 let, odpovědnost již zaniknout nemůže. Část věty „*nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán*“, se dle něj vztahuje k větě „*odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezahájil řízení do*“, a tedy stanoví toliko objektivní lhůtu k zahájení řízení, nikoliv lhůtu k projednání deliktu. Tomu ostatně nasvědčuje i slovo „*do*“, které se – logicky – musí vázat k určitému úkonu. Vázala-li by se ona čtyřletá lhůta k prvé části věty (tj. k tomu, kdy zaniká odpovědnost za delikt), věta by vůbec nedávala smysl.

[23] Stěžovatel dovozuje, že jestliže je tato čtyřletá lhůta lhůtou k zahájení řízení o správním deliktu, pak je zákonná úprava správního deliktu deficitní – chybí zde upravení lhůty k projednání deliktu. Za předpokladu, že správní orgán zahájí řízení do 4 let od spáchání, může být neoprávněné parkování řešeno ještě po dalších dvou stech letech. Objektivní lhůta k projednání je přitom základem právního státu. Stěžovatel navrhuje mezeru zaplnit analogickou aplikací jednoroční lhůty k projednání přestupku podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[24] Soud pochopil stěžovatelovu konstrukci, kterou nejdříve vytvořil mezeru v zákoně, aby ji následně analogickou aplikací pro něj příznivější právní úpravy zaplnil. Takto ovšem zákony vykládat nelze.

[25] Nejvyšší správní soud připomíná, že prekluze stejně jako promlčení patří k těm nejobecnějším kategoriím právního řádu. Představuje jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu. Jeho smyslem je přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů a předcházet důkazním problémům v řízeních vedených s velkým časovým odstupem od posuzovaných skutkových okolností. Účelem je rovněž i přimět věřitele v soukromém právu a orgány veřejné moci v právu veřejném k včasnému konání. Absence jeho legislativního zakotvení by měla významné ústavněprávní konsekvence (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009 – 105, č. 1837/2009 Sb. NSS).

[26] Ač by snad bylo možné výše citované ustanovení zákona pouze na základě jeho gramatického vnímání interpretovat dvojím způsobem, je nutné jako správný přijmout ten výklad, dle kterého zákon o silničním provozu objektivní prekluzivní lhůtu deliktu upravuje. Výklad navrhovaný stěžovatelem by znamenal, že zákon neupravuje žádný časový limit, do kdy lze o správním deliktu podle silničního zákona rozhodnout. Takový výklad by byl v rozporu s popsanými ústavními zásadami. Nabízí-li se dva možné výklady

zákonného ustanovení, ale pouze jeden z nich je v souladu s ústavním pořádkem, orgány aplikující právo musí přijmout ten výklad, který je ústavně konformní (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, N 21/5 SbNU 171).

[27] Vykládané ustanovení zákona zní „*odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán*." Uvedené větě je třeba rozumět tak, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději po uplynutí 4 let, kdy byl delikt spáchán. Uplynutím 4 let provždy zaniká možnost správního orgánu uložit pachateli trest. I pokud správní orgán již zahájil řízení, po uplynutí 4 let odpovědnost zaniká a správní orgán musí řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavit.

[28] Toto ustanovení zakládá subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtu odpovědnosti za spáchání správního deliktu. Subjektivní lhůta spočívá v tom, že odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl. Objektivní lhůta zase říká, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.

[29] Spojení „*nejpozději do*" 4 let nemíří na nutnost, aby správní orgán do 4 let zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „*nejpozději do*" 4 let od spáchání deliktu; prekluze může nastat i dříve, a to uplynutím subjektivní lhůty 2 let.

[30] Citované ustanovení představuje standardní komplexní upravenu subjektivní i objektivní lhůty pro zánik odpovědnosti za delikt. Pro srovnání lze uvést, že téměř totožné ustanovení komplexně upravující subjektivní i objektivní lhůtu, po jejímž plynutí nastává zánik odpovědnosti za správní delikt, se objevuje například v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který v § 182 odst. 3 stanoví, že „*odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán*". Vnímání uvedeného ustanovení stavebního zákona je přitom totožné s výkladem popsaném výše (srov. Průcha, P., Gregorová, J. a kol.: Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Leges, 2017, s. 828-9).

[31] Alternativně stěžovatel k zániku odpovědnosti argumentuje, že jedním ze znaků správního deliktu provozovatele vozidla je to, že jednání musí vykazovat znaky přestupku. Po uplynutí jednoho roku je ovšem jediným znakem jeho neprojednatelnost (§ 20 zákona o přestupcích, účinného ke dni rozhodování správního orgánu). Jednání tak již nevykazuje znaky přestupku, a proto nemůže sloužit jako základ pro naplnění správního deliktu provozovatele vozidla.

[32] Ani tato námitka stěžovatele nemůže být úspěšná. Odkaz na „*vykazování znaků přestupku*" míří na typový popis chování. Ten se s uplynutím lhůty k projednání přestupku nemění. Stále se může jednat o jednání, které vykazuje znaky přestupku, byť neprojednatelného. Otázka, v čem spočívalo ono jednání a zda naplnilo znaky přestupku (ne že nutně bylo přestupkem – o této věci může být rozhodnuto pouze v řízení o přestupku, které již nemusí být možné zahájit), se bude posuzovat v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Správní delikt provozovatele vozidla, ač hmotněprávně

využívající definici jednání v přestupkovém zákoně, obsahuje vlastní podmínky odpovědnosti za uvedený delikt. Jednání naplňující znaky přestupku tak nemusí být projednatelné jako přestupek, přesto může sloužit jako základ pro naplnění podmínek odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla.

III. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 12. dubna 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu