

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Lenky Kaniové právní věci žalobce: **M. N.,** zastoupený 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 16. 2. 2016, č. j. MSK 129342/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 1. 2017, č. j. 18 A 13/2016 – 33,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 1. 2017, č. j. 18 A 13/2016 – 33, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 16. 2. 2016, č. j. MSK 129342/2015, a rozhodnutí Magistrátu města Havířov ze dne 27. 8. 2015, č. j. MMH/30088/2015-21, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4.

Odůvodnění:

I.
Správní rozhodnutí

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Havířov, odboru vnitra a živnostenského úřadu (dále též „správní orgán prvního stupně") ze dne 27. 8. 2015, č. j. MMH/30088/2015-21, byl žalobce uznán vinným ze spáchání několika přestupků, které jsou v rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně popsány takto (zdůraznění kurzivou bylo přidáno, níže uvedené není doslovnou citací rozhodnutí, ale jeho rekapitulací):

I.I

Dne 22. 3. 2015 kolem 21:10 hodin, v Havířově na ul. Těšínské, kdy *řídil* motorové vozidlo BMW, RZ X, spáchal přestupky podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3, § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu) a § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti").

Žalobci bylo kladeno za vinu, že ohrožoval ostatní účastníky silničního provozu, neboť na jím řízeném vozidle byl na zadních pneumatikách zcela opotřebený dezén. Porušil tak § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 37 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel") a § 40 odst. 2 písm. f) bod 1 vyhlášky č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „vyhláška č. 341/2014").

Dále bylo žalobci kladeno za vinu, že řídil technicky nezpůsobilé vozidlo, neboť na něm byly v rozporu se schválením technické způsobilosti namontovány pneumatiky jiného rozměru. Tímto porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 36 odst. 1 a § 38 odst. 1 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel spolu s § 31 písm. e) vyhlášky č. 341/2014.

Žalobce u sebe při řízení neměl také osvědčení o registraci vozidla a zelenou kartu, čímž postupoval v rozporu s § 6 odst. 8 písm. b) zákona o silničním provozu a § 17 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti.

I.II

Žalobce byl týmž rozhodnutím uznán vinným z přestupku podle § 83 odst. 1 písm. i) zákona o podmínkách provozu vozidel, kterého se stejným skutkem (jak je popsán v části I.I výše) dopustil - nyní *jako provozovatel* vozidla. Tedy dne 22. 3. 2015 kolem 21:10 hodin v Havířově na ul. Těšínské provozoval motorové vozidlo BMW, RZ X, technicky nezpůsobilé, neboť na jeho zadních pneumatikách byl zcela opotřebený dezén. Tímto žalobce porušil § 38 odst. 1 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel.

Kromě toho byly na jím provozovaném vozidle v rozporu se schválením technické způsobilosti namontovány pneumatiky jiného rozměru. Postupoval tak v rozporu s § 38 odst. 1 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel, v návaznosti na § 31 písm. e) vyhlášky č. 341/2014.

II.I

Dalším výrokem rozhodnutí bylo žalobci kladeno za vinu, že se dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Spáchal jej dne 13. 3. 2015 kolem 15:10 hodin v Havířově na ul. Dělnické mezi provozovnou Vinamet a OD Elán *jako řidič* motorového vozidla BMW, RZ X. Na toto vozidlo neumístil přední tabulku registrační značky, čímž porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 38 odst. 1 písm. a) a c) zákona o podmínkách provozu vozidel.

Dále bylo žalobci vytýkáno, že řídil vozidlo v úseku platnosti svislé dopravní značky „stezka pro chodce“, čímž postupoval s rozporu s § 4 písm. c) zákona o silničním provozu.

II.II

Pro stejný skutek, jaký je uveden v prvním odstavci výroku II., byl žalobce postižen za spáchání dalšího přestupku podle § 83 odst. 1 písm. k) zákona o podmínkách provozu, nyní *jako provozovatel* vozidla. Žalobce dne 13. 3. 2015 kolem 15:10 hodin v Havířově na ul. Dělnické mezi provozovnou Vinamet a OD Elán *provozoval* výše uvedené vozidlo bez přední tabulky registrační značky. Tímto postupoval v rozporu s § 38 odst. 1 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel.

III.

Žalobce se podle správního orgánu prvního stupně dopustil také přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Dne 14. 4. 2015 kolem 9:59 hodin v Havířově na ul. Hlavní třída v místě autobusové zastávky před prodejnou pekárny Prima *jako řidič* motorového vozidla BMW, RZ X, stál s vozidlem v úseku platnosti svislé dopravní značky „Zóna s dopravním omezením – zákaz stání mimo vyznačené parkoviště“. Porušil proto § 4 písm. c) zákona o silničním provozu.

IV.I

Dále bylo žalobci kladeno za vinu, že se dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu. Dne 21. 4. 2015 kolem 18:00 hodin v Havířově na ul. Železničářů na parkovišti OD Tesco totiž jako *řidič* motorového vozidla BMW, RZ X, řídil vozidlo, na kterém nebyla umístěna přední tabulka registrační značky. Tím porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 38 odst. 1 písm. c) zákona o podmínkách provozu vozidel.

IV.II

Pro stejný skutek (jak je uveden v části IV.I výše) byl žalobce postižen za spáchání dalšího přestupku dle § 83 odst. 1 písm. k) zákona o podmínkách provozu vozidel, nyní *jako provozovatel* vozidla. Žalobce dne 21. 4. 2015 kolem 18:00 hodin v Havířově na ul. Železničářů na parkovišti OD Tesco *provozoval* motorové vozidlo BMW, RZ X, bez přední tabulky registrační značky, čímž porušil § 38 odst. 1 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel.

V.

Nakonec byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel. Přestupku se dopustil tím, že nepodal žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla BMW, RZ X (§ 8 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel), ač toto vozidlo *provozoval* ve dne 22. 3. 2015 kolem 21:10 hodin v Havířově na ul. Těšínské, dne 13. 3. 2015 kolem 15:10 hodin v Havířově na ul. Dělnické mezi provozovnou Vinamet a OD Elán, poté dne 14. 4. 2015 kolem 9:59 hodin v Havířově na ul. Hlavní třída v místě zálivu autobusové zastávky před prodejnou pekárny Prima a nakonec i dne 21. 4. 2015 kolem 18:00 hodin v Havířově na ul. Železničářů na parkovišti OD Tesco.

[2] Za přestupky uvedené ve výrocích I. až V. správní orgán prvního stupně žalobci uložil pokutu ve výši 15.000 Kč spolu se zákazem činnosti spočívajícím v zákazu řízení

motorových vozidel, který žalobci vyměřil na dobu 10 měsíců. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že takový trest považuje za zcela přiměřený, neboť pokutu žalobci uložil v dolní polovině zákonné sazby a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel v horní polovině zákonné sazby. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je přitom patrné, že správní orgán uložil žalobci souhrnný trest za porušení povinností řidiče podle zákona o silničním provozu, který umožňuje uložit pachateli trest zákazu řízení motorových vozidel, a pokutu za porušení povinností provozovatele podle zákona o podmínkách provozu vozidel. Tento zákon totiž stanoví vyšší horní sazbu pokuty (50.000 Kč – viz § 83 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel), než dříve citovaný zákon postihující delikty řidiče [10.000 Kč - viz § 125c odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu].

[3] Žalobce podal prostřednictvím svého zástupce proti výše specifikovanému rozhodnutí blanketní odvolání.

[4] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zastavil řízení o přestupku, kterého se měl žalobce dopustit dne 22. 3. 2015 tím, že při řízení vozidla u sebe neměl osvědčení o registraci vozidla a zelenou kartu (viz odstavec 1, přestupek žalobce vymezený v části I.I.). Podle žalovaného totiž nebylo dostatečným způsobem prokázáno, že by policisté žalobce k předložení výše uvedených dokladů policisty vyzvali. Dále žalovaný zastavil řízení o spáchaném přestupku spočívajícím v nepodání žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla (viz odstavec 1, přestupek žalobce vymezený v části V.). Žalovaný konstatoval, že se žalobce nemohl dopustit uvedeného přestupku. Ze zákona o provozu vozidel totiž vyplývá, že žalobce byl povinen tuto žádost podat ve lhůtě, která uplynula teprve dne 30. 6. 2015. Ve dnech 22. 3. 2015, 13. 3. 2015, 14. 4. 2015, ani 21. 4. 2015 se proto přestupku dopustit nemohl.

[5] Žalovaný současně změnil výrok prvostupňového rozhodnutí o uložené sankci za spáchané přestupky. Výši pokuty snížil z 15.000 Kč na 10.000 Kč a trest zákazu činnosti zmírnil z 10 na 9 měsíců. Tento postup žalovaný odůvodnil pouze tím, že řízení o dvou méně závažných přestupcích zastavil, adekvátně tomuto proto i zmírnil výši uložené sankce. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti dodává, že samotný výrok rozhodnutí o výši sankce nekoresponduje s jeho odůvodněním, neboť žalovaný zdůvodňuje sankci v podobě pokuty ve výši 13.000 Kč a zákazu činnosti na dobu 10 měsíců, přestože ve výroku je uvedena pokuta ve výši 10.000 Kč a zákaz činnosti na dobu 9 měsíců.

II.
Řízení před krajským soudem

[6] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného správní žalobou. Uvedl, že výrok napadeného rozhodnutí i výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejsou srozumitelné, neboť není zřejmé, jaké povinnosti měl žalobce svým jednáním porušit, a tím spáchat předmětné přestupky. Žalobce poté namítal, že správní orgán prvního stupně postupoval nesprávně, pokud proti žalobci nevedl společné řízení o všech jeho přestupcích, tedy i o přestupcích ze dne 1. 5. 2015 spočívajících v řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění a řízení vozidla, na jehož přední části nebyla umístěna tabulka registrační značky, a nebyl mu i za tyto přestupky uložen úhrnný trest. Žalobce se také cítil dotčen v právu na přípravu obhajoby a byl poškozen, pokud mu správní orgán

prvního stupně nesdělil obvinění z přestupků, kterých se měl dopustit dne 21. 4. 2015 (jak jsou konkretizovány v odstavci 1, části IV.). Další žalobní námitky žalobce směřovaly k vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí a nesprávně zjištěnému skutkovému stavu, neboť byl přesvědčen, že správní orgán neprokázal, že by žalobce měl na zadních pneumatikách zcela opotřebený dezén. Nakonec žalobce namítal, že správní orgány porušily zásadu *ne bis in idem*, neboť ho opakovaně trestaly za identické jednání (nejprve jako řidiče, poté jako provozovatele vozidla).

[7] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl pro nedůvodnost. Uvedl, že výrok rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně je zcela srozumitelný a jednoznačný. Absenci společného řízení a uložení společného trestu zdůvodnil tím, že přestupek, kterého se žalobce měl dopustit dne 1. 5. 2015, byl správně vyloučen ze společného řízení z důvodu postoupení spisové dokumentace státnímu zástupci pro podezření z trestného činu [podle § 71 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích]. Dále soud konstatoval, že ze správního spisu vyplývá, že oznámení o rozšíření řízení o další přestupek bylo doručeno nejen zástupci žalobce, ale i žalobci samotnému, tudíž nemohlo být zasaženo do práva žalobce na obhajobu. Bylo i dostačujícím způsobem prokázáno, že žalobce měl na zadních pneumatikách vozidla zcela opotřebený dezén, což dokládají barevné snímky zadních pneumatik vozidla i výpověď policistů.

[8] K namítanému porušení zásady *ne bis in idem* krajský soud uvedl, že žalobce svým jednáním porušil příslušná ustanovení zákona o podmínkách provozu vozidel i zákona o silničním provozu. Dvakrát tedy za stejný přestupek trestán nebyl. Krajský soud nakonec neshledal důvodnou ani námitku o vnitřní rozpornosti rozhodnutí žalovaného.

III.
Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě podal žalobce (dále též „stěžovatel") kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci soudu k dalšímu řízení.

[10] První kasační námitka stěžovatele směřuje proti nesrozumitelnosti výroků rozhodnutí o spáchaných přestupcích, neboť z nich jasně nevyplývá, jaké povinnosti měl žalobce svým jednáním porušit, a tím spáchat předmětné přestupky. Například výrokem I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (viz odstavec 1 výše) byl stěžovatel uznán vinným z přestupků dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Přestupků se měl dopustit porušením § 5 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 8 písm. b) zákona o silničním provozu a dále § 17 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti. Z takové formulace však nelze jednoznačně seznat, zda skutková podstata přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 silničního zákona byla naplněna porušením § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, nebo § 6 odst. 8 písm. b) téhož zákona, nebo dokonce § 17 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla.

[11] Dále stěžovatel namítal porušení zásady *ne bis in idem*, které spatřuje v tom, že byl pro stejné jednání potrestán nejprve jako řidič, následně i jako provozovatel vozidla. Krajský soud pochybil, pokud jeho žalobní námitku vypořádal argumentem, že zásada *ne*

bis in idem porušena nebyla, protože jako řidič vozidla byl potrestán podle jiného právního předpisu, než jako jeho provozovatel.

[12] Třetí námitkou stěžovatel napadá postup správních orgánů, který spočíval v absenci společného řízení i pro projednání dalších přestupků, ze kterých byl stěžovatel obviněn (tj. přestupky ze dne 1. 5. 2015). Namítal, že tyto přestupky byly vyčleněny k samostatnému projednání, ač byl takový postup k újmě práv žalobce.

[13] Dále v kasační stížnosti uvedl, že bylo porušeno jeho právo na přípravu obhajoby. Správní orgán prvního stupně teprve při ústním jednání rozšířil obvinění stěžovatele i o přestupky, jichž se měl dopustit dne 21. 4. 2015 (viz odstavec 1, část IV.). Jednání před správním orgánem se však účastnil toliko zmocněnec stěžovatele, který však nebyl zmocněn k zastupování ohledně těchto přestupků.

[14] Kasační námitky stěžovatele směřovaly také k vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí, která je způsobena nepřiléhavou argumentací na daný případ. Žalovaný totiž v odůvodnění rozhodnutí hodnotil věrohodnost svědecké výpovědi policistů, kteří měli vypovídat, že stěžovatel držel za jízdy hovorové zařízení, ač toto nikdy netvrdili. Krajský soud žalobní námitku vypořádal pouhým konstatováním, že se jedná o zjevnou chybu v psaní, která nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Stěžovatel je přesvědčen, že soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, neboť se naopak jedná o zásadní vadu způsobující nezákonnost samotného rozhodnutí.

[15] Nakonec stěžovatel namítal nesprávné skutkové zjištění ve věci přestupku, kterého se měl dopustit dne 22. 3. 2015 (viz odstavec 1, část I.). Připomněl, že byl uznán vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o silničním provozu, který měl spočívat v bezprostředním ohrožování ostatních účastníků silničního provozu, jelikož pneumatiky na jeho vozidle neměly předepsanou hloubku dezénových drážek. Stěžovatel namítal, že správní orgán nedostatečně prokázal, že dezén pneumatik byl zcela opotřebený, protože policisté hloubku dezénu nezměřili hloubkoměrem. Správní orgán pouze konstatoval, že pneumatika byla zcela hladká a proto nebylo co měřit. Toto však neodpovídá fotografiím pneumatiky obsaženým ve správním spise, na kterých je dezén vidět, a to i mimo hlavní dezénové drážky. Stěžovatel dále připomněl, že krajský soud dal za pravdu stěžovateli, že z malých černobílých fotografií nelze seznat, zda byl dezén zcela opotřebovaný. Poté však nesprávně vyhodnotil barevné fotografie pneumatiky, pokud podle něj dokládají, že dezén pneumatik byl úplně hladký.

[16] Stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně také vytýkal, že přestupek specifikovaný v předchozím odstavci byl nesprávně kvalifikován. Je totiž přesvědčen, že i kdyby pneumatiky neměly předepsanou hloubku dezénových drážek, nejednalo by se o takovou závadu, která by bezprostředně mohla ohrožovat ostatní účastníky silničního provozu. Pokud by správní orgán skutečně dospěl k závěru, že na pneumatikách nebyla předepsaná hloubka dezénu, měl přestupek kvalifikovat dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, namísto § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o silničním provozu. Nebylo totiž prokázáno, že by tato závada na vozidle byla natolik závažná, aby bezprostředně ohrožovala ostatní účastníky silničního provozu.

[17] Stěžovatel nakonec namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se totiž opomněl zabývat žalobní námitkou stěžovatele, že z výroku rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně není zřejmé, jestli se stěžovatel přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o silničním provozu dopustil tím, že jeho pneumatiky měly opotřebený dezén, nebo tím, že namontované pneumatiky nebyly předepsaného rozměru.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.
Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[19] 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.).

IVa. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného

[20] Nejvyšší správní soud shledal sám vadu uvedenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti, spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Již tato okolnost samotná, bez ohledu na níže uvedené, by vedla ke zrušení rozsudku krajského soudu, a to proto, že k ní měl i krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti, nicméně tak neučinil. Krajský soud zatížil proto své rozhodnutí vadou, která je sama o sobě důvodem ke zrušení napadeného rozsudku.

[21] Má-li napadený rozsudek projít testem přezkoumatelnosti, je zapotřebí, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. Jednotlivé atributy přezkoumatelnosti nejsou soudním řádem správním stanoveny, je však možno vycházet z dlouhodobé a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, vyplývá, že nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat také rozhodnutí, jehož výrok je v rozporu s jeho odůvodněním. Právě touto vadou je pak zatíženo napadené rozhodnutí žalovaného, tím spíš, že se žalovaný takového pochybení dopustil v napadeném rozhodnutí vícekrát. Pro úplnost soud dodává, že byť závěr plynoucí z výše uvedeného judikátu primárně dopadá na soudní rozhodnutí, je možné je plně vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů.

[22] Žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvedl, že zastavil řízení o přestupku, kterého se měl žalobce dopustit dne 22. 3. 2015 tím, že při řízení vozidla u sebe neměl osvědčení o registraci vozidla a zelenou kartu, a přestupku spočívajícím v nepodání žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla. Odůvodnění rozhodnutí však na projednávanou věc nepřiléhá. Žalovaný konstatuje, že zastavil řízení o přestupku, kterého se měl žalobce dopustit dne 22. 3. 2015 tím, že na uvedené vozidlo neumístil přední tabulku registrační značky, neboť nebylo prokázáno jeho zavinění (str. 11 rozhodnutí žalovaného). Tato skutečnost je ovšem v rozporu s výrokem rozhodnutí. Podle něj totiž žalovaný zastavil řízení pouze o výše uvedených přestupcích (v podrobnostech také odstavec 4 tohoto rozsudku), nikoli o přestupku spočívajícím v řízení vozidla bez přední tabulky registrační značky.

[23] Toto však není jediné pochybení žalovaného, které by způsobovalo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí o sankci za spáchané přestupky tak, že žalobci snížil výši pokuty z 15.000 Kč na 10.000 Kč a trest zákazu činnosti zmírnil z 10 na 9 měsíců. Ani v tomto případě však nekoresponduje výrok rozhodnutí s jeho odůvodněním, neboť žalovaný zdůvodňuje, proč považuje uloženou sankci v podobě pokuty ve výši 13.000 Kč a zákazu činnosti na 10 měsíců za přiměřenou. Takovou sankci však výrok rozhodnutí neobsahuje.

IVb. Ne bis in idem

[24] Nejvyšší správní soud dále vážil, zda výše uvedená nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v daném případě brání posouzení dalších kasačních námitek. Dospěl k závěru, že tomu tak není. Následně se proto zabýval namítaným porušením zásady *ne bis in idem*. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že se jedná o takovou vadu řízení, ke které by soud byl povinen přihlížet z úřední povinnosti i bez námitky stěžovatele (v podrobnostech viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15). Porušení této zásady, obdobně jako vada spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, by znamenalo zrušení napadeného rozsudku a následně i zrušení obou správních rozhodnutí, bez ohledu na relevantnost ostatních námitek.

[25] Stěžovatel spatřuje porušení zásady *ne bis in idem* v tom, že byl trestán dvakrát. V přestupkovém řízení mu byla uložena pokuta a zákaz činnosti řízení motorových vozidel jako řidiči (za řízení vozidla technicky nezpůsobilého a řízení vozidla bez přední tabulky registrační značky) i jako provozovateli (za provozování technicky nezpůsobilého vozidla a provozování vozidla bez přední tabulky registrační značky). Krajský soud se odpovídající žalobní námitkou (tj. na téma *ne bis in idem*) zabýval velmi lakonicky. Vypořádal ji jen stručným tvrzením, že stěžovatel svým jednáním porušil příslušná ustanovení zákona o podmínkách provozu vozidel i zákona o silničním provozu, a že zásada *ne bis in idem* proto porušena nebyla.

[26] Zásada *ne bis in idem*, tj. právo nebýt souzen či trestán dvakrát za týž čin, je vyjádřena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že ačkoliv uvedená ustanovení hovoří pouze o trestním stíhání či trestním řízení, danou zásadu je třeba vztáhnout i na řízení o přestupcích a o správních deliktech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 - 163). Z obou uvedených ustanovení však vyplývá, že k porušení této zásady dojde pouze tehdy, pokud je osoba postihována, přestože již byla potrestána předchozím pravomocným rozhodnutím soudu či správního orgánu za týž skutek. Podmínka této „plurality postihu“ (*bis*) je nutná pro to, aby k porušení zásady *ne bis in idem* v daném případě došlo (k tomu např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, *A a B proti Norsku*, *Jóhannesson proti Islandu* nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 15 To 832/2016 – 126).

[27] Výroky I., II. a IV. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl stěžovatel postihován za výše uvedená jednání nejprve jako řidič, následně i jako provozovatel vozidla. Při porovnání jednotlivých skutkových podstat pak dospěl Nejvyšší správní soud

k závěru, že je zde dána shoda mezi skutky uvedenými ve výrocích I.I a I.II, ale i II.I a II.II (resp. IV.I a IV.II).

[28] Z výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, že obou přestupků se měl stěžovatel dopustit stejným jednáním, ve stejném místě a čase (dne 22. 3. 2015 kolem 21:10 hodin v Havířově na ul. Těšínské). Výrokem I.I je stěžovateli kladeno za vinu, že se dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, při němž vystupoval v pozici pachatele - řidiče. Výrokem I.II byl shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 83 odst. 1 písm. i) zákona o podmínkách provozu, kdy byl trestán jako provozovatel vozidla. V obou případech byl však sankcionován za týž následek, tj. za to, že vozidlo, jehož byl řidičem a současně i provozovatelem, mělo na zadních pneumatikách zcela opotřebený dezén a že na něm byly v rozporu se schválením technické způsobilosti namontovány pneumatiky jiného rozměru. Jednání stěžovatele se tedy nepochybně shoduje z hlediska obou skutkových podstat.

[29] Zákonem chráněným zájmem v případě obou posuzovaných ustanovení je ochrana bezpečnosti silničního provozu a jeho účastníků. Tím, že stěžovatel řídil a provozoval předmětné vozidlo, na jehož zadních pneumatikách měl zcela opotřebený dezén a že na něm byly v rozporu se schválením technické způsobilosti namontovány pneumatiky jiného rozměru, porušil zájem na ochraně bezpečnosti silničního provozu a jeho účastníků; následek jeho jednání je tedy totožný.

[30] Co se týče výroků II.I a II.II (resp. IV.I a IV.II), i z nich je patrné, že přestupků se stěžovatel měl dopustit tím samým jednáním, v totožném místě a čase [tj. nejprve dne 13. 3. 2015 kolem 15:10 hodin v Havířově na ul. Dělnické mezi provozovnou Vinamet a OD Elán (viz výrok II.), následně dne 21. 4. 2015 kolem 18:00 hodin v Havířově na ul. Železničářů na parkovišti OD Tesco (viz výrok IV.)]. Jako řidič vozidla byl nejprve shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu, poté jako provozovatel vozidla z přestupku § 83 odst. 1 písm. k) zákona o podmínkách provozu vozidel. Vždy byl však sankcionován za týž následek - za to, že vozidlo, jehož byl řidičem a současně i provozovatelem, nemělo na přední části umístěno tabulku registrační značky. I v tomto případě je zřejmé, že jednání stěžovatele se v podstatných rysech shoduje z hlediska obou skutkových podstat.

[31] Zákonem chráněným zájmem v případě obou ustanovení uvedených v předchozím odstavci je zájem na identifikaci vozidla. Tím, že stěžovatel řídil a provozoval předmětné vozidlo bez přední tabulky registrační značky, porušil zájem na možnosti identifikace vozidla, jeho jednání tedy mělo v obou případech shodný následek.

[32] Je-li totožné jak právně relevantní jednání, tak jím zapříčiněný právní následek, lze uzavřít, že i skutek *de iure* je v obou případech stejný (rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014 - 25). Odlišnosti, kdy u přestupků podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu je pachatelem fyzická osoba - řidič a u přestupku podle § 83 odst. 1 písm. i) zákona o podmínkách provozu je pachatelem provozovatel - fyzická osoba, nejsou za situace, kdy je řidič a provozovatel tatáž osoba, natolik významné, aby z nich bylo možno dovodit, že se skutky liší.

[33] V daném případě však i přes výše uvedené k porušení zásady *ne bis in idem* dojít nemohlo, a to z toho důvodu, že stěžovatel byl za jednání, kterých se dopustil jako provozovatel a řidič v jedné osobě, sankcionován jediným rozhodnutím v tom samém správním řízení. Neplatí tedy, že by byl opakovaně postižen za jednání, za které již byl jiným orgánem pravomocně odsouzen (chybí zde element „bis“).

IVc. Subsidiarita postihu provozovatele vozidla

[34] Přesto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že v posuzované věci správní orgány pochybily, pokud implicitně, tedy bez bližšího odůvodnění, vyšly z toho, že jednočinný souběh přestupku řidiče podle zákona o silničním provozu (a zákona o pojištění odpovědnosti) a provozovatele vozidla podle zákona o podmínkách provozu vozidel je možný. Z rozhodnutí žalovaného, ani z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně totiž nelze seznat, jakými úvahami se správní orgány řídily při posouzení přípustnosti tohoto jednočinného souběhu. Kasační soud je tedy přesvědčen, že takový postup správních orgánů je těžkou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k níž jsou soudy vždy povinny přihlížet z úřední povinnosti.

[35] V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tento orgán např. výslovně dovozuje existenci veřejného zájmu na tom, aby „*se v silničním provozu nevyskytovala vozidla, která bezprostředně svým technickým stavem ohrožují účastníky silničního provozu*“ a konstatuje, že „*dodržení tohoto veřejného zájmu se důvodně očekává od řidiče [...] a současně od provozovatele*“ (str. 7 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Jestliže by však objekt přestupku řidiče a provozovatele (tj. veřejný zájem na určité kvalitě provozovaných vozidel) byl týž, jednočinný souběh by mohl, ale nemusel mít smysl. Záviselo by totiž na tom, zda „*účelem jednoho z obou ustanovení (subsidiárního) je pouze doplnit v témž směru ochranu, kterou poskytuje druhé ustanovení (primární)*“ či nikoli (tomu srov. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 342 - 345, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1170/2011).

[36] V každém případě ani správní rozhodnutí, ani napadený rozsudek neobsahují žádné úvahy o přípustnosti jednočinného souběhu přestupku provozovatele a řidiče, jak je vytčeno v odstavci 34. V případě správních rozhodnutí navíc zcela chybí informace o tom, jaký vliv měl (implicitně připuštěný) jednočinný souběh na uložené sankce. Přitom je zjevné, že správní orgán prvního stupně si vybral z obou aplikovaných předpisů v neprospěch stěžovatele sankce pro stěžovatele přísnější (tj. ze zákona o silničním provozu sankci si vybral zákaz řízení, a ze zákona o podmínkách provozu vozidel, jenž sice neobsahuje tento druh sankce, zase možnost uložení pokuty vyšší, než jakou stanoví prvně uvedený zákon).

[37] Aby toto bylo možné, musel by být u výše uvedených skutkových podstat připuštěn tzv. jednočinný souběh – konkurence dvou právních kvalifikací, které se sbíhají, tedy si konkurují na jediném a tomtéž skutku *de iure*. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že jednočinný souběh je v uvedených případech vyloučen tím, že sbíhající se právní kvalifikace [přestupky podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3, resp. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu a přestupek dle § 83 odst. 1 písm. i) zákona o podmínkách provozu] jsou v poměru *subsidiarity*. Podpůrné ustanovení se tedy uplatní pouze v případě, pokud se neužije kvalifikace primární. Tento jev označujeme jako

konzumpci v širším smyslu (KRATOCHVÍL, V. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 337 - 345.)

[38] V návaznosti na shora uvedené je třeba zodpovědět otázku, která z uvedených právních kvalifikací je primární a která subsidiární, tedy slouží jako doplnění právní ochrany poskytovaném ustanovením primárním. Jinak řečeno, otázkou je podle jakého ustanovení zákona měl být stěžovatel postižen. Obdobným případem se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 7. 2015, č. j. 4 As 101/2015 - 29, kdy vyslovil názor, že odpovědnost provozovatele vozidla je subsidiární k odpovědnosti řidiče vozidla. Konkrétně soud uvedl, toto: *„Až v případě, že není možné s určitostí zjistit řidiče vozidla, který spáchal předmětný přestupek, činí zákon odpovědným provozovatele vozidla za to, že svěřil řízení vozidla jinému a nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích [...] Primárně tedy za spáchaný delikt odpovídá řidič vozidla. Až tehdy, nelze-li skutečného řidiče na základě žádných důkazů či indicií zjistit a vést proti němu přestupkové řízení, nese odpovědnost za delikt provozovatel vozidla. Ten se uvedené odpovědnosti může zbavit jen na základě zákonem předvídaných liberačních důvodů*. “

[39] Ač se citovaný rozsudek bezprostředně dotýká výkladu § 125f odst. 1 zákona o podmínkách provozu, nikoli § 125c odst. 1 písm. a) bod 3, resp. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu a § 83 odst. 1 písm. i) zákona o podmínkách provozu, Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že jej lze analogicky použít i na posuzovaný případ. Stěžovatel měl být postihován pouze za přestupky, kterých se dopustil jako řidič vozidla. Rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je proto nezákonné, neboť výroky I., II. a IV. rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl stěžovatele trestán jako řidič i jako provozovatel vozidla.

[40] Přednost (specialita) postihu řidiče před (subsidiárním) postihem téže osoby jako provozovatele ostatně plyne i z toho, že zatímco přestupek provozovatele může být jen potenciálním ohrožení veřejného zájmu (např. vozidlo, jež není technicky způsobilé provozu, může být dlouhodobě zaparkované a nikdo se s ním tedy fakticky neúčastní silničního provozu), přestupek řidiče je ohrožením skutečným (vozidlo se skutečně silničního provozu účastní).

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že projednávaný případ se odlišuje od věci vedené u tohoto soudu pod č. j. 6 As 106/2014 - 25. Zde byl stěžovatel v řízení před správními orgány potrestán za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o silničním provozu i za správní delikt podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu. Soud konstatoval, že tímto došlo k porušení § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, podle kterého *přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin* (zvýraznění podtržením provedl Nejvyšší správní soud). Podle soudu měl být proto stěžovatel potrestán pouze za správní delikt podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, neboť *„je-li řidič současně provozovatelem vozidla, a vozidlo řídí na pozemní komunikaci bez registrační značky, tedy aniž by na provozované vozidlo umístil registrační značku, je jeho protiprávní jednání jako správní delikt postižitelné podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, což vylučuje, aby bylo postiženo jako přestupek podle zákona o silničním provozu“*. Postavení stěžovatele ve shora uvedené věci, kdy vozidlo provozoval jako podnikající fyzická osoba, a dopustil se proto správního deliktu (nikoli přestupku), a postavení stěžovatele v nyní

posuzovaném případě, kdy vystupuje v pozici provozovatele - fyzické osoby nepodnikající, se liší. Nelze proto na danou věc aplikovat § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, ale je nutné dopomoci si obecnou teorií trestního práva ohledně problematiky jednočinného souběhu a okolností pro jeho vyloučení, případně relevantní judikaturou správních soudů (viz odstavec 37 výše).

IVd. Nesrozumitelnost výroku rozhodnutí

[42] Soud shledal důvodnou i kasační námitku stěžovatele, která směřuje proti nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí o spáchaných přestupcích. Konkrétně je soud toho názoru, že z výroku I.I rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jasně nevyplývá, porušením jakého zákonného ustanovení byl spáchán jaký přestupek. Stěžovatel byl tímto výrokem uznán vinným ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 3 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterých se měl dopustit porušením právních norem obsažených v § 5 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 8 písm. b) zákona o silničním provozu a dále z porušení § 17 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti.

[43] V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, podle které výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. Výrok proto musí být formulován tak, aby z něho bylo zcela jednoznačně patrno, jakého správního deliktu (skutkové podstaty) se stěžovatel dopustil a podle jakého ustanovení zákona mu byla stanovena předmětná správní sankce. Jen tak se jeho rozhodnutí stává přezkoumatelným (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007 – 63, či ze dne 22. 3. 2013, č. j. 4 As 54/2012 - 32).

[44] K požadavkům na srozumitelnost výroku rozhodnutí se vyjádřil také Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, č. j. 41 A 58/2014 - 31. Z něj vyplývá, že není dostačující, pokud výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje popis skutku, následuje výčet několika zákonných ustanovení, které měl žalobce svým jednáním porušit, a výčet několika zákonných ustanovení přestupků, jejichž skutkové podstaty měl žalobce spáchat. Právě takovou podobu, kterou Krajský soud v Brně označil za nedostačující, má však výrok I.I prvostupňového rozhodnutí.

[45] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že výrok I.I rozhodnutí správního orgánu prvního stupně požadavkům vyplývajícím ze shora citované judikatury nedostál. Závěr krajského soudu o dostatečné srozumitelnosti a přehlednosti tohoto výroku rozhodnutí je proto nesprávný. Správní orgán by výrok rozhodnutí měl napříště být lépe systematicky rozčlenit, aby konkrétní skutkové podstatě vždy odpovídalo konkrétní zákonné ustanovení, které mělo být jednáním obviněného porušeno. Stejně tak je povinen dostatečně specifikovat skutek, z něhož bude zjevné, které konkrétní jednání bylo pod konkrétní skutkovou podstatu podřazeno (v podrobnostech rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 9. 2015, č. j. 41 A 58/2014 - 31).

[46] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a to hned ze tří výše specifikovaných důvodů, zbylými kasačními námitkami stěžovatele se již nezabýval, neboť to za tohoto procesního stavu považoval za nadbytečné.

V.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[47] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, předcházejícího rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Pravomoc k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatele; je to kasační soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[48] V daném případě jsou dány důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný zatížily svá rozhodnutí vadou, která měla vliv na jejich zákonnost. Podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. budou správní orgány při dalším rozhodování ve věci vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu (k možnosti obdobného postupu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012 – 35, či ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42).

[49] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí žalovaného podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. O náhradě nákladů tohoto řízení rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu náleží. Náklady řízení žalobce v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jeho zástupce a hotové výdaje. Na soudních poplatcích zaplatil stěžovatel celkově 8.000 Kč. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto stěžovateli přiznal částku 12.342 Kč za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, podání žaloby a kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], ke třem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, a proto mu náleží odměna navýšená o 21% (§ 14 advokátního tarifu). Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem ve výši 20.342 Kč. Tuto částku je mu žalovaný povinen zaplatit na účet advokáta Mgr. Jaroslava Topola do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 27. července 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu