

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **V. N.**, zast. 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2014, čj. MSK 160494/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2016, čj. 22 A 15/2015-31,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 10. 2016, čj. 22 A 15/2015-31, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Ostravy rozhodl dne 15. 9. 2014, že se žalobce (fyzická osoba nepodnikající) dopustil správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, tím, že jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při jeho užití byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích.

[2] Žalovaný dne 8. 12. 2014 zamítl odvolání žalobce a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Krajský soud v Ostravě zrušil rozsudkem ze dne 20. 10. 2016 rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení, protože lhůta k zániku odpovědnosti za správní delikt

uplynula dříve, než rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci. V zákoně o silničním provozu, resp. v jeho znění účinném v době spáchání správního deliktu, totiž nebyla pro nepodnikající fyzické osoby stanovena lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle § 125f. Soud proto analogicky použil lhůtu jednoho roku dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, neboť jedním z definičních znaků správního deliktu podle § 125f je, že porušení povinnosti řidiče vykazuje znaky přestupku podle zákona o silničním provozu. Také společenská nebezpečnost přestupku je prakticky shodná.

II. Shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Souhlasí sice s krajským soudem, že nelze připustit, aby odpovědnost za tento správní delikt nebyla časově omezena, a že tuto mezeru v zákoně lze vyplnit analogií, tedy použít lhůty významem a účelem nejbližší. Nesouhlasí ale s tím, že krajský soud použil lhůtu podle zákona o přestupcích, ačkoliv samotný zákon o silničním provozu obsahuje ustanovení, které výslovně upravuje lhůtu k zániku odpovědnosti za správní delikt právnické osoby a fyzické osoby podnikající. Není důvod zde rozlišovat mezi právnickou a podnikající fyzickou osobou na straně jedné a fyzickou osobou nepodnikající na straně druhé, protože se jedná o správní delikt, u kterého se uplatňuje objektivní odpovědnost, tedy bez ohledu na zavinění. Takové rozlišování by vedlo k nerovnosti mezi různými druhy osob při odpovědnosti za stejný správní delikt.

[5] Použití stejné lhůty pro zánik odpovědnosti fyzické osoby za správní delikt (objektivní lhůta 4 roky, subjektivní lhůta 2 roky) není v neprospěch odpovědné fyzické osoby, neboť bez jejího uplatnění by tu žádná lhůta neexistovala. Odpovědnost za přestupek podle zákona o přestupcích není nejbližší analogií, neboť povinností řidiče je dodržovat pravidla provozu, kdežto povinnost provozovatele vozidla spočívá v tom, že má zajistit, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, což jsou povinnosti obsahově odlišné.

[6] Nadto se sám zákonodárce v novele účinné od 7. 11. 2014 (zákon č. 230/2014 Sb.) přiklonil k výše uvedenému výkladu, neboť nahradil v § 125e odst. 5 větě za středníkem zákona o silničním provozu původní odkaz na § 125d odkazem na § 125f. V důsledku toho dopadá lhůta k zániku odpovědnosti za správní delikty podle tohoto zákona jednoznačně i na správní delikt spáchaný žalobcem coby fyzickou osobou nepodnikající.

[7] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[10] Z obsahu spisu vyplývá, že případ řidiče vozidla, jehož je stěžovatel provozovatelem, městská policie odevzdala dne 20. 9. 2013 správnímu orgánu prvního stupně jako podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Jednání řidiče vykazovalo znaky přestupku tím, že vozidlo stálo v Moravské Ostravě na ulici Nádražní, ačkoli je zde stání vozidel zakázáno značkou B 29 „Zákaz stání". Na výzvu správního orgánu podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu uvedl stěžovatel jako řidiče pana P. K., který na výzvu správního orgánu k podání vysvětlení nereagoval. Správní orgán proto věc jako přestupek odložil, protože se mu nepodařilo zjistit do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Následně správní orgán vedl řízení o správním deliktu provozovatele vozidla (a rozhodl, že se stěžovatel tohoto správního deliktu dopustil), což je v těchto případech zákonný postup (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 1 As 131/2014-45).

[11] Spornou otázkou tohoto případu je použití analogie při vyplňování mezery v právní úpravě lhůty k zániku odpovědnosti za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Analogie řeší právem neupravené vztahy podle právní úpravy vztahů podobných. Doktrína připouští ve veřejném právu použití analogie v omezené míře. V oblasti správního trestání (o které jde v tomto případě) se navíc analogie může použít pouze ve prospěch pachatele správního deliktu.

[12] NSS nepopírá, že právní úprava lhůty zániku odpovědnosti ve znění účinném v době spáchání správního deliktu byla nejasná a působila nejednotnost v rozhodování správních orgánů i soudů. Ustanovení § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu bylo účinné v této podobě: *Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.* Věta za středníkem tedy upravovala zánik odpovědnosti fyzické osoby (*nepodnikající)* za správní delikty podle § 125d - kterých se ale mohly dopustit kromě právnických osob jen *podnikající* fyzické osoby, jak o tom svědčí nadpis § 125d. Text § 125e odst. 5 tak zmínkou o § 125d v souvislosti s fyzickými osobami (nepodnikajícími) vytvářel dojem, že i taková osoba se může dopustit deliktu podle § 125d (což ale není přijatelný výklad, protože nadpis a obsah § 125d takový závěr popírají).

[13] V novele, která nabyla účinnosti dne 7. 11. 2014 (tedy po spáchání správního deliktu i po vydání rozhodnutí v prvním stupni), změnil zákonodárce v poslední větě § 125e odst. 5 za středníkem původní zmínku o „§ 125d" na „§ 125f", což v důvodové zprávě okomentoval jako „*legislativně technickou úpravu*". Podle soudu tím napravil chybu v psaní, protože odkaz v § 125e odst. 5 měl od počátku mířit k § 125f. Toto ustanovení totiž upravuje právě delikty právnických a fyzických osob (*rozuměj úplně všech právnických a fyzických osob, bez ohledu na to, zda podnikají, nebo ne*). Taková konstrukce není běžná; obvykle se (v dosavadní úpravě) jednání porušující normy správního práva dělí na přestupky (které páchají fyzické osoby nepodnikající) a správní delikty (které páchají právnické osoby a fyzické osoby podnikající); k odpovědnosti za přestupek je třeba zavinění (oproti objektivní odpovědnosti za správní delikty) a postihy za přestupky bývají nižší. V případě § 125f ale zákonodárce záměrně sloučil právnické i fyzické osoby do jedné

kategorie; vychází se tu z předpokladu, že už samotný fakt provozování vozidla přináší značnou míru odpovědnosti za vozidlo a jeho osud (a tato odpovědnost tíží provozovatele stejnou měrou bez ohledu na to, zda je osobou právnickou či fyzickou, podnikatelem či nepodnikatelem). Tato značná odpovědnost je vyvážena tím, že je plně v rukou provozovatele, komu své vozidlo svěří; není důvod v tomto ohledu jakkoli zmírňovat tuto odpovědnost právě u fyzických osoby nepodnikajících - tím spíš, že pokuty za správní delikt podle § 125f vycházejí z výše pokut za přestupky spočívající v obdobném jednání a jsou dost nízké.

[14] Smyslem části poslední věty za středníkem v § 125e odst. 5 tedy je a vždy bylo vztáhnout pravidla o odpovědnosti právnických osob i na fyzické osoby nepodnikající, které se dopustily správního deliktu podle zákona o silničním provozu. Jediným ustanovením v celém zákoně, které upravuje právě takový typ protiprávního jednání fyzických osob nepodnikajících, byl a je § 125f. I když tedy § 125e odst. 5 ve znění před 7. 11. 2014 nesmyslně odkazoval na § 125d, šlo o „překlep“ a ve skutečnosti měl odkaz mířit k § 125f.

[15] Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu „*se právnická nebo fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*“. Z § 125f odst. 4 pak vyplývá subsidiarita odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek. To znamená, že správní orgán nejprve musí zjišťovat pachatele přestupku a až následně je oprávněn zaměřit se na postih provozovatele vozidla za správní delikt. Bylo by tak proti koncepci právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, pokud by odpovědnost za něj zanikala pro fyzickou osobu ve stejné lhůtě (tedy ve lhůtě jednoho roku od spáchání stanovené zákonem o přestupcích) jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Lhůta pro potrestání fyzické osoby coby pachatele správního deliktu by se totiž překrývala s dobou, po kterou správní orgán projednává přestupek řidiče, a to na rozdíl od delší lhůty, kterou by měl na projednání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle téhož ustanovení.

[16] Soud tedy shrnuje, že původní odkaz na § 125d byl formálně nesmyslný již na první pohled a lze logicky dovodit, že zákonodárce chtěl ve skutečnosti odkázat na § 125f. Krom toho (což je důležitější) není ani z věcných důvodů namístě, aby pachateli tohoto speciálního správního deliktu (byť je jím fyzická osoba nepodnikající) svědčila kratší lhůta pro zánik odpovědnosti (odpovídající lhůtě podle zákona o přestupcích): popíralo by to totiž samotnou konstrukci tohoto typu deliktu a jeho subsidiární povahu. Proto se v této věci neměla užít analogie ke lhůtě podle přestupkového zákona, nýbrž analogie ke lhůtě pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu. NSS se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, nanejvýš však čtyřleté od spáchání) není v neprospěch žalobce, protože jinak by jeho odpovědnost nebyla časově ohraničena vůbec, což je s ohledem na základní ústavní požadavky nepřijatelné. S ohledem na výše uvedený proces, při němž je třeba nejprve zjišťovat pachatele přestupku, je tato lhůta i přiměřená.

pokračování

[17] Na závěr NSS uvádí, že podle § 125f odst. 2 zákona o silničním provozu musejí být pro založení odpovědnosti provozovatele vozidla splněny tyto podmínky: *a) jedná se o neoprávněné zastavení nebo stání, b) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu.* Všechny tyto podmínky žalobce svým jednáním, resp. prostřednictvím jednání řidiče vozidla, podle správních orgánů naplnil. Stěžovatel správně uvedl, že pojem „znaky přestupku" v písm. b) tohoto ustanovení nelze vykládat jako „znaky skutkové podstaty přestupku". V takovém případě by u správního deliktu podle § 125f bylo vyžadováno zavinění a bylo by nutné použít lhůtu pro zánik odpovědnosti podle zákona o přestupcích. Je však zřejmé, že u tohoto porušení povinností zákon nevyžaduje zavinění záměrně, s cílem zamezit obstrukčním jednáním pachatelů, kteří se snaží vyhnout postihu za své protiprávní jednání odkazem na jinou osobu. Krajský soud přirovnává žalobcův správní delikt k přestupku na základě kritéria společenské nebezpečnosti (a proto považuje za vhodnější použít lhůtu pro zánik odpovědnosti za přestupek podle zákona o přestupcích). Opět je však třeba připomenout, že provozovatelem vozidla může být jak fyzická osoba nepodnikající, tak osoba právnická či fyzická podnikající. Všechny osoby tak v tomto směru tíží stejná povinnost; poruší-li ji, hrozí jim postih za stejný správní delikt (§ 125f odst. 1) a pokuta podle stejného ustanovení (§ 125f odst. 3). Není tak důvod, aby otázka zániku odpovědnosti za tento správní delikt byla pro různé druhy osob řešena rozdílně. V této věci je proto vhodnější použít analogii tak, jak to učinil žalovaný.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. června 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu