

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **K. V.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2015, č. j. KUOK 42514/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. 8. 2016, č. j. 59 A 13/2015 – 26,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 17. 8. 2016, č. j. 59 A 13/2015 – 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím zamítl stěžovatelčino blanketní odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Zábřeh ze dne 9. 2. 2015, č. j. 2014/1265/DO-MUZB-18.

[2] Posledně jmenovaným rozhodnutím byla stěžovatelka uznána vinnou z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění v době rozhodné (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), kterého se dopustila tím, že porušila povinnost podle § 53 odst. 2 téhož zákona, když dne 6. 6. 2014 v 21:52 hodin při řízení

malého motocyklu Yamaha TZR 50, registrační značky X, neoprávněně a opakovaně užila k jízdě chodníku vedoucího kolem venkovního posezení restaurace Pyramida u fotbalového hřiště v obci Zábřeh. Za spáchání přestupku jí byla uložena pokuta 500 Kč.

[3] Krajský soud se v řízení o žalobě zabýval dvěma okruhy otázek. Nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že komunikace, po které jela, nebyla chodníkem; její související tvrzení totiž vyhodnotil jako nepřípustné skutkové novoty. V této souvislosti dále zdůraznil, že ve správním řízení nevznikla pochybnost o tom, že k jízdě užila právě chodníku. Svědčí tomu jak svědecké výpovědi, tak obsah úředních záznamů. Nad rámec uvedl, že není pravdivé tvrzení stěžovatelky, že místo, které užila k jízdě, je v pasportu komunikací vedeno jako účelová komunikace. Z listiny předložené k replice jednoznačně vyplývá, že dotčená část pozemku v pasportu komunikací vedena není.

[4] Nepřisvědčil ani námitce, že ve správním řízení bylo jednáno s nesprávnou osobou – zmocněncem Ing. M. J., přestože jej stěžovatelka zmocnila v době, kdy nebyla zletilá. Vycházel z toho, že pokud zákon připouští projednání přestupku s nezletilým pachatelem, počítá i se způsobilostí a odpovědností mladistvého pachatele za své konání v průběhu řízení (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 – 39). Správní orgány navíc v souladu s § 74 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), jednaly také se zákonnou zástupkyní stěžovatelky a orgánem sociálně-právní ochrany dětí, které byly vyrozuměny o konaném ústním jednání i o vydání obou rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Předně namítala, že její žaloba neměla být věcně projednána, jelikož byla předčasná. V průběhu celého správního řízení byla nezletilá, napadené rozhodnutí proto mělo být doručováno také její zákonné zástupkyni. Vzhledem k tomu, že se tak doposud nestalo, rozhodnutí není v právní moci. Účinné nebylo ani doručení Ing. J., protože plná moc, kterou mu k zastupování ve správním řízení udělila, je neplatná. V době, kdy mu ji udělila, totiž nebyla zletilá.

[7] Dále se domnívá, že se soud měl věcně zabývat tím, zda jela po chodníku. Správní orgány měly povinnost najisto postavit, zda byly naplněny veškeré znaky skutkové podstaty přestupku, v projednávané věci tak ale neučinily. Svědkem jednání byla pouze třetí osoba, která před správními orgány nevypovídala jako svědek. Za těchto okolností postačovalo, že stěžovatelka poukázala na jiné možné varianty skutkového děje, a to bez ohledu na to, že byla ve správním řízení pasivní (k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 217/2015 – 47). Jednalo se o právní argumenty, jelikož nebylo sporu o tom, kudy jela, ale zda se jednalo o chodník. K odůvodnění *obiter dictum* uvedla, že krajský soud nepřípustně vycházel z vyjádření správního orgánu – listinného důkazu, který stěžovatelka přiložila ke své replice, přestože jím nebylo provedeno dokazování. Toto procesní pochybení má dle jejího názoru za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[8] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III. a) Způsobilost stěžovatelky zmocnit ke svému zastupování jinou osobu, zákonnost doručování v přestupkovém řízení

[11] Nejprve se zabýval námitkou, že žaloba byla podaná předčasně, tj. před tím, než napadené rozhodnutí nabylo právní moci, a neměla být věcně projednána [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Stěžovatelka tímto tvrzením zpochybňuje splnění podmínek řízení před krajským soudem, což je vada natolik vážná, že vede ke zmatečnosti řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud je povinen k ní přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Svoji úvahu opírá jednak o tvrzení, že napadené rozhodnutí doposud nebylo doručeno její zákonné zástupkyni, jednak rozporuje doručování Ing. J., neboť má za to, že nebyl k zastupování ve správním řízení řádně zmocněn.

[12] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že v případě, kdy je obviněným z přestupku mladistvý, je třeba, aby správní orgán rozhodnutí o přestupku oznámil též zákonnému zástupci obviněného a orgánu sociálně-právní ochrany dětí (§ 74 odst. 2 zákona o přestupcích). Nepravdivě však tvrdí, že žalovaný takto nepostupoval. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí doručil zmocněnci stěžovatelky, její zákonné zástupkyni i orgánu sociálně-právní ochrany dětí, a to 22. 5. 2015, 15. 5. 2015 a 13. 5. 2015. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala žalobu 10. 7. 2015, její námitka vychází z nepravdivého tvrzení a nemohla být opodstatněná.

[13] Jednání s Ing. J. bylo v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, že stěžovatelka ho k zastupování v projednávané věci zmocnila (viz plnou moc z 19. 10. 2014 na č. l. 13). Přisvědčil také názoru, že byla ke zmocnění Ing. J. způsobilá, byť v té době byla nezletilá – měla šestnáct let. Shodně jako krajský soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 – 39, kde se souvisejícími otázkami zabýval a dospěl k jednoznačnému závěru, že za situace, kdy zákon o přestupcích přičítá mladistvému plnou odpovědnost za jeho jednání, je třeba presumovat i jeho způsobilost být účastníkem přestupkového řízení. Lze doplnit, že k tomuto názoru se přiklonila i odborná literatura, viz např. HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H.: *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2016, 576 s., s. 97. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla způsobilá činit samostatně úkony v přestupkovém řízení, mohla si ve věci zvolit zmocněnce.

[14] Lze tedy uzavřít, že správní orgány v přestupkovém řízení v souladu se zákonem jednaly s Ing. J. a žalovaný doručil napadené rozhodnutí jemu, zákonné zástupkyni stěžovatelky a orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 22.

5. 2015 a v době, kdy stěžovatelka podala ve věci žalobu (10. 7. 2015), již bylo pravomocné. Žaloba tedy nebyla podána předčasně a podmínky k jejímu projednání byly splněny.

[15] Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatelky byla v tomto ohledu vedena způsobem, který působí iracionálně, až absurdně. Nejprve se domáhala soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, aby poté v kasační stížnosti začala tvrdit, že její žaloba nesplňovala podmínky, za kterých by krajský soud mohl k přezkumu přistoupit. Za těchto okolností se jeví, že ji k podání žaloby vedly zcela jiné důvody, než jaké prezentuje.

III. b) Charakter komunikace, po které stěžovatelka jela

[16] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k námitkám vztahujícím se k podstatě věci. Stěžovatelce je kladen za vinu přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích, podle kterého se [f]*yzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona*, přičemž mělo dojít k porušení povinnosti, respektive zákazu dle § 53 odst. 2 téhož zákona: [j]*iní účastníci provozu na pozemních komunikacích než chodci nesmějí chodníku nebo stezky pro chodce užívat, pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak*. Stěžovatelka rozporuje, že komunikace, po které jela, byla po právní stránce chodníkem. Zpochybňuje tak naplnění skutkové podstaty přestupku a protiprávnost svého jednání.

[17] Je vhodné zopakovat, že své argumenty poprvé uplatnila až v žalobě. V přestupkovém řízení se k věci nevyjadřovala a odvolání, které ve věci podala, nebylo odůvodněné. Teprve v žalobě namítala, že na pozemku parc. č. 1981/1, v k. ú. Zábřeh, obci Zábřeh, po kterém jela, není chodník. Dovozovala to z údajů v katastru nemovitostí, dle kterých je na pozemku zřízeno věcné břemeno chůze a jízdy a jedná se o druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace (doložila k tomu výpis z nahlížení do katastru nemovitostí prostřednictvím webových stránek Českého úřadu zeměměřického a katastrálního). V replice k vyjádření žalovaného doplnila, že dle pasportu komunikací je předmětná část pozemku vedena jako účelová komunikace, jak vyplývá z informace poskytnuté Městským úřadem Zábřeh (přiložený e-mail od Ing. J. Š. ze dne 7. 7. 2015 – *určení komunikace na parcele č. 1981/1*).

[18] Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru stěžovatelky, že zmíněnou argumentaci nebylo možné přejít s odkazem na to, že se jedná o nepřípustně uplatněné skutkové novoty. Tento závěr je v rozporu s aktuálním usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 – 71 (zatím nepublikováno ve Sb. NSS).

[19] Předně je třeba uvést, že část stěžovatelčiny argumentace vůbec nebyla skutková, ale právní. V kasační stížnosti to výstižně komentovala větou, že nerozporovala, kudy jela, ale namítala, že toto místo nebylo chodníkem (po právní stránce). Nic jí přitom nebránilo v tom, aby tyto argumenty poprvé uvedla až v žalobě. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 – 62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS: „*žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl*. (...) *Žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo*

které uplatnil opožděně, může však bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl.“

[20] Krajský soud nicméně správně vycházel z toho, že stěžovatelčina právní argumentace se zakládala na nových skutkových tvrzeních o evidenci pozemku v katastru nemovitostí a v pasportu komunikací. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že v době vydání napadeného rozsudku nebylo v jeho judikatuře vyjasněno, zda se lze v řízení o žalobě v přestupkových věcech úspěšně dovolávat nových skutečností. Z důvodu nejednotného názoru jednotlivých senátu byly související otázky předloženy k posouzení rozšířenému senátu (k tomuto postupu srovnej § 17 odst. 1 s. ř. s.). Neexistovala tedy judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou by krajský soud byl argumentačně vázán. Mohl se proto přiklonit k jednomu z názorových proudů a uzavřít, že skutkové novoty nejsou v žalobě přípustné. V řízení o kasační stížnosti však bylo nutné vyčkat, jaký postoj ke sporné otázce zaujme rozšířený senát [do jeho rozhodnutí bylo řízení přerušeno podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.].

[21] Rozšířený senát ve věci rozhodl usnesením ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 – 71, ve kterém dospěl k následujícím závěrům.

1. *Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné.*

2. *Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány. 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. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.*

3. *V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.*

[22] Ve světle závěrů rozšířeného senátu je zřejmé, že názor krajského soudu, dle kterého nemůže žalobce v žalobě úspěšně namítat nové skutečnosti, nadále neobstojí.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda bylo možné nepřijmout nově tvrzené skutečnosti proto, že skutkový stav byl v přestupkovém řízení dostatečně zjištěn. Přisvědčil krajskému soudu, že v průběhu řízení nevznikla pochybnost o tom, že stěžovatelka

k jízdě užila právě chodníku. Neztotožnil se však s tím, že to v projednávané věci mohlo vést k odmítnutí její žalobní argumentace.

[24] Dle zjištění městského úřadu stěžovatelka projela celkem třikrát po chodníku vedoucím kolem venkovního posezení u restaurace Pyramida u fotbalového hřiště v obci Zábřeh. Při posledním průjezdu jí v pokračování v jízdě zabránil blíže neidentifikovaný muž, který následně zavolal strážníky městské policie. Stěžovatelka po jejich příjezdu přiznala, že po chodníku jela, neboť si chtěla zkrátit cestu. Takto zjištěnému skutkovému stavu odpovídají veškeré podklady ve správním spise, tj. oznámení přestupku sepsané strážníky (č. l. 1 a 2), úřední záznam o podání vysvětlení stěžovatelkou na služebně Policie České republiky (č. l. 3) i protokol o ústním jednání (č. l. 32 a 33), který zachycuje svědecké výpovědi dvou návštěvnic venkovního posezení restaurace Pyramida (tedy nikoli jedné osoby, která nebyla vyslechnuta jako svědek, jak nepravdivě upozorňovala stěžovatelka v kasační stížnosti). Všechny tyto osoby označily cestu za chodník. Provedené důkazy tedy svědčily o tom, že se o chodník fakticky jednalo, jinými slovy že komunikace, po které stěžovatelka jela, jako chodník vypadala.

[25] Správním orgánům evidentně nevznikla pochybnost ani o tom, že se jedná o chodník po právní stránce (k pojmu *chodník* srovnej zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 – 58). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v přestupkovém řízení nic nenamítala, neměly důvod do spisu zakládat další listiny, kterými by tento dílčí závěr dokládaly. Neznamená to však, že by tuto skutečnost nemusely mít postavenu najisto a že ji stěžovatelka nemohla v žalobě rozporovat. Její argumentace byla způsobilá závěr správních orgánů zpochybnit, a to především ve svém odkazu na obsah pasportu komunikací [srovnej k tomu § 3 odst. 1, § 6 odst. 1, odst. 2 písm. d) a odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění v době rozhodné, § 3 a § 5 vyhlášky ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, a citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 48/2008]. Krajský soud se jí proto měl řádně zabývat.

[26] K části odůvodnění napadeného rozsudku, uvedené *obiter dictum*, Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelkou dodává, že nebylo možné, aby krajský soud na jednu stranu nepřipustil stěžovatelčin důkazní návrh a na druhou stranu hodnotil, zda skýtá oporu pro její tvrzení. Zvažování, zda důkaz provést, spočívá v posouzení potřebnosti důkazu, zákonnosti jeho získání, relevance zdroje a podobně. Oproti tomu úvaha, zda důkaz skutečně prokazuje tvrzení účastníka, již představuje součást jeho vlastního hodnocení, ke kterému lze přistoupit teprve po provedeném dokazování. Pokud krajský soud hodnotil obsah důkazu, aniž by jej provedl, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[27] V dalším řízení se krajský soud bude zabývat stěžovatelčinými námitkami bez ohledu na to, že byly vystavěny na nově uplatněných skutečnostech. V návaznosti na to také znovu posoudí, zda provede navržené důkazy. Pokud tak neučiní, svůj postup náležitě zdůvodní v intencích citovaného usnesení rozšířeného senátu.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem, s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. srpna 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu