

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **D. A.**, zast. JUDr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2016, č. j. KrÚ 3328/2016/ODSH/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 12. 2016, č. j. 52 A 30/2016 – 115,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 12. 2016, č. j. 52 A 30/2016 – 115, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2016, č. j. KrÚ 3328/2016/ODSH/13, **se zrušuje** a **věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku **20 342 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb.,

soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 29. 10. 2015, č. j. OSA/P-3100/15-D/73 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání dvou správních deliktů dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterých se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla tovární značky Seat, registrační značky X, na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovené tímto zákonem. Konkrétně dle výroku I. dne 18. 8. 2014 v 19:12 hod bylo výše uvedené vozidlo zaparkováno poblíž domu v ulici Karla IV. 2590 v Pardubicích v rozporu s dopravní značkou B28 (zákaz zastavení), a dle výroku II. dne 21. 8. 2014 v 17:53 hod bylo výše uvedené vozidlo zaparkováno poblíž domu v ulici Jindřišská 801 v Pardubicích v rozporu s dopravní značkou B28 (zákaz zastavení), čímž se nezjištěný řidič dopustil přestupků dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu v návaznosti na § 4 písm. c) téhož zákona. Ve společném řízení byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

I. Vymezení věci

[3] Krajský soud shledal nedůvodnou námitku, že řízení o správním deliktu provozovatele vozidla bylo zahájeno bez učinění nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku, tj. osoby řidiče. K výzvě správního orgánu stěžovatel označil jako údajného řidiče J. R. Tato osoba se k nařízenému ústnímu jednání o přestupcích nedostavila, ačkoliv předvolání k ústnímu jednání jí bylo řádně doručeno. Správní orgán prvního stupně následně řízení o přestupcích dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“), zastavil.

[4] Správní orgán nevedl řízení o přestupcích pouze „*formálně, bez skutečného zájmu o řízení*“, jak tvrdil stěžovatel. Jeho tvrzení jsou zavádějící a účelová. Neuvedl, jaká konkrétní ustanovení správní orgán nerespektoval ani nijak neprokazoval chybějící skutečný zájem o řízení ze strany správního orgánu. Postup správního orgánu se řídil platnou právní úpravou, která byla z jeho strany respektována.

[5] Námitku, že správní orgán nepředvolal stěžovatele jako provozovatele vozidla k ústnímu jednání vedenému o přestupcích pana R., krajský soud odmítl. Platná právní úprava tuto povinnost správnímu orgánu neukládá, navíc stěžovatel mohl další informace relevantní pro dané řízení uvést kdykoli během řízení před správními orgány či v žalobě. On však po převzetí svého zastoupení v řízení o správním deliktu společností FLEET Control, s.r.o. pouze účelově změnil celou verzi „svého příběhu“, jiné skutečnosti nedoplnil.

[6] Za nedůvodnou označil i námitku, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno, aniž mu předcházelo nařízení ústního jednání, čímž došlo k porušení práva na spravedlivý proces. Judikatura Nejvyššího správního soudu stojí na závěru, že u správních deliktů obecně není ústní jednání povinnou součástí správního řízení, což podpořil odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 11. 2015, č. j. 52 A 22/2015 – 53 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46. Pro úplnost dodal,

že soulad řízení o správním deliktu s čl. 6 Evropské úmluvy je třeba hodnotit nejen v kontextu správního řízení, ale i navazujícího soudního řízení. Nedostatky správního řízení z pohledu záruk stanovených čl. 6 Evropské úmluvy nemají za následek rozpor s Evropskou úmluvou, má-li obviněný možnost napadnout správní rozhodnutí v soudním řízení, které jejím požadavkům vyhovuje (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, Öztürk proti SRN, stížnost č. 8544/79, odst. 56).

[7] Deliktní jednání bylo spolehlivě prokázáno listinami založenými ve správním spisu, a nebyla tak splněna podmínka nezbytnosti ústního jednání. Stěžovatel se mohl se všemi rozhodnými skutečnostmi (listinami) seznámit postupem dle § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), tj. nahlížení do spisu, či podle § 36 odst. 3 správního řádu (seznámení se s podklady rozhodnutí před jeho vydáním), o čemž byl správním orgánem prvého stupně řádně poučen (což ani nezpochybňoval). To, že stěžovatel v rozporu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* svých práv nevyužil, nemůže vytýkat správním orgánům, nýbrž pouze a jenom sobě, resp. zvolenému zástupci. Stěžovatel nebyl krácen na svých právech, nebylo jej ani nutné informovat o tom, že správní orgán bude číst listiny založené ve správním spisu, neboť takový postup se předpokládá vždy (těžko by mohl správní orgán rozhodnout bez toho, aby listiny ve správním spisu založené četl). Správní řízení je zásadně neveřejné a písemné, a bylo by absurdní, aby správní orgány v každém řízení informovaly účastníky písemně vedeného řízení o tom, že budou v určitý den, hodinu a minutu číst listiny založené ve správním spisu, s nimiž se může účastník řízení seznámit postupem dle § 38 odst. 1 či § 36 odst. 3 správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 197/2014 – 26). Při vědomí rozdílů mezi soudním řízením správním a správním řízením krajský soud pro úplnost dodal, že ani v řízení před správním soudem se dokazování správním spisem neprovádí, byť z jeho obsahu správní soudy vycházejí a důkazní prostředky v něm obsažené hodnotí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 7 As 238/2015 – 31).

[8] K námitce nevypořádaných důkazů navržených stěžovatelem krajský soud uvedl, že není jasné, o jaké důkazy se mělo konkrétně jednat. Žalovaný v rozhodnutí konstatoval, že nebyly naplněny podmínky krajní nouze, přestupky spáchal neznámý řidič a řízení o přestupcích bylo zastaveno. Další rozsáhlé zdůvodnění neprovedení dokazování nebylo potřeba.

[9] Ve vztahu k námitce týkající se vymezení místa spáchání přestupků krajský soud podotkl, že stěžovatel přehlédl, že se v dané věci nejednalo o jeden přestupek, ale o přestupky dva, kterých se neznámý řidič zmíněného vozidla nedopustil pouze na jednom místě (srov. výrok prvostupňového rozhodnutí). Oba přestupky byly fotograficky zdokumentovány, z fotodokumentace založené ve spisu přestupkové jednání jednoznačně vyplývá, byla pořízena strážníky městské policie, o jejichž věrohodnosti nelze pochybovat, když neexistují takové okolnosti, kdy by bylo možné zpochybnit jejich zásah a popis přestupkového jednání v úředním záznamu.

[10] Stěžovatel u výše uložené sankce za správní delikty přehlédl, že v dané věci správní orgán prvního stupně při stanovení její výše v souladu s § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu použil rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje - v daném případě sankci v rozmezí od 1 500 Kč do 2 500

Kč. V nyní projednávaném případě se nejednalo pouze o jeden přestupek, ale o dva, tudíž pokud správní orgán stanovil sankci pouze ve výši 2 000 Kč, tak byla přiměřená a nebylo ji třeba podrobněji odůvodňovat. Za uvedená dvě přestupková jednání totiž mohla být stěžovateli uložena sankce v rozpětí 3 000 Kč až 5 000 Kč.

[11] Odpovědnost provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu je objektivního charakteru a z platné právní úpravy nevyplývá, že by tato odpovědnost měla zaniknout z důvodu promlčení správního deliktu. Metodika Ministerstva dopravy pod č. j. 8/2013-160/OST/5 (dále jen „metodika"), se týkala doporučení postupu správních orgánů při posouzení otázky zániku odpovědnosti provozovatele vozidla za zmíněný správní delikt. Byl v ní obsažen názor, že je třeba analogicky uplatnit § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy že správní delikt nelze projednat, uplynula-li ode dne spáchání projednávaného přestupku doba delší než 1 rok. Tato metodika byla aktuální v té době a zákon o silničním provozu neupravoval zánik odpovědnosti za tento správní delikt. Stalo se tak až přijetím zákona č. 230/2014 Sb., s účinností od 7. 11. 2014, kterým byl mj. novelizován § 125e, a to konkrétně odst. 5. Podle této nové změny zákona o silničním provozu (ve znění zákona č. 230/2014 Sb.) se tak již na odpovědnost za správní delikt provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu, tedy na nyní projednávanou věc, vztahují ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby, které řeší okamžik zániku odpovědnosti za správní delikt. Dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájí řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.* Toto ustanovení se vztahuje též na odpovědnost fyzické osoby za správní delikt, proto v daném případě nemohla uplynout lhůta pro zánik odpovědnosti stěžovatele, protože ta zaniká do 4 let ode dne, kdy byl spáchán přestupek (v nyní projednávaném případě dne 15. 7. 2014). Správní orgán zahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o odpovědnosti správní orgán dozvěděl, proto byla splněna druhá zákonná podmínka. V dané věci nebyl porušen princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu retroaktivity právních norem, který je v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod toliko vymezen ve vztahu k posouzení trestnosti jednání, nikoliv k posouzení doby, po kterou lze trestný čin stíhat.

[12] V dané věci se jedná o posouzení otázky týkající se doby, v jaké lze jednání stěžovatele postihnout z hlediska jeho odpovědnosti za správní delikt. Je sice pravdou, že v době spáchání přestupků ještě nenabyla účinnosti zmíněná právní úprava (zákon č. 230/2014 Sb.), která pro uvedené deliktní jednání stěžovatele jako fyzické osoby výslovně stanovila výše uvedené lhůty. To však neznamená, že v té době žádná lhůta pro zánik odpovědnosti za tento delikt neexistovala, neboť lhůta pro zánik této odpovědnosti musela existovat.

[13] Krajský soud se ztotožnil s názorem uvedeným v metodice, tj. že v té době bylo třeba uplatnit analogicky pro zánik odpovědnosti za tento delikt jednoroční lhůtu danou pro zánik odpovědnosti za přestupek dle zákona o přestupcích jako lhůtu pro zánik odpovědnosti za tento delikt. Krajský soud se však neztotožnil s názorem stěžovatele, že i po nabytí účinnosti zákona č. 230/2014 Sb., bylo možné tuto jednoroční lhůtu aplikovat. V důsledku nové právní úpravy došlo k prodloužení již běžící jednoroční lhůty, neboť se nejedná o trestnost tohoto jednání, ale jen o otázku, jak dlouho lze toto jednání postihnout. Takové prodloužení zmíněné lhůty lze považovat i s přihlédnutím k zásadě právní jistoty a legitimního očekávání za únosné (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93 a ze dne 21. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14), a to tím spíše, že v době spáchání přestupků platily stejné

lhůty pro zánik odpovědnosti právnických osob za tento delikt. Z těchto důvodů k zániku odpovědnosti za správní delikty nedošlo.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[14] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[15] Namítá, že správní orgány nekonaly ve věci ústní jednání. Akceptuje, že Nejvyšší správní soud – byť počáteční judikatura v této otázce byla rozporná – se přiklání k názoru, že ústní jednání je třeba konat pouze tam, kde může přispět k ochraně práv účastníka. A právě k ochraně stěžovatelových práv by přispělo, kdyby bylo nařízeno ústní jednání. Uvedl by okolnosti spáchaného skutku, které nasvědčovaly tomu, že k přestupkovému jednání vůbec nedošlo a navrhl by provedení důkazů.

[16] Krajský soud však k věci přistoupil paušálně, když zhodnotil, že v řízení o jiných správních deliktech není nutné nařizovat ústní jednání a nezvážil konkrétní specifika nyní projednávané věci. Stěžovatel již v žalobě zmiňoval nutnost ústního jednání, kterou odůvodňoval zejména relativní složitostí kauzy v porovnání s jinými, navrhovanými důkazy aj. Krajský soud nedostatečně zvážil celé znění žalobního bodu a nevypořádal jej s odpovídající mírou konkrétnosti. Hodnocení bylo paušální a nedostatečně reflektovalo judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť soud nezvážil výjimku z obecného pravidla.

[17] Krajský soud nesprávně posoudil otázku neprovedení navržených důkazů, což mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Soud konstatoval, že dokazování nebylo potřebné, neboť v řízení o jiném správním deliktu nelze posuzovat protiprávnost jednání, protože odpovědnost provozovatele vozidla je objektivní. V řízení o správním deliktu provozovatele vozidla se uplatní objektivní odpovědnost, dle názoru stěžovatele však musí být v řízení naplněny (a prokázány) všechny stránky skutkové podstaty, vyjma subjektu. To znamená, že je relevantní dokazovat subjektivní stránku, objektivní stránku, objekt i protiprávnost. Důkazy, které vylučovaly protiprávnost jednání stěžovatele, proto byly relevantní. Z logiky věci je vhodné zjišťovat, zda řidič vozidla respektoval či nerespektoval pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť jen tehdy, pokud je nerespektoval, naplní provozovatel vozidla skutkovou podstatu správního deliktu.

[18] Dále namítá, že ve výroku rozhodnutí je nesprávně specifikováno místo protiprávního jednání. Stěžovatel byl uznán vinným ze dvou skutků, ve výroku každého z nich je uveden odlišný název ulice – výrok I. ulice Karla IV., výrok II. ulice Jindřišská. Výrok I. i II. je podložen fotografiemi, přičemž obě fotografie jsou stejné a je z nich zřejmé, že vozidlo bylo zaparkováno na identickém místě. Jedno z míst určení (jeden název ulice) proto musí být vadný, neboť shodné fotografie odůvodňují odlišné výroky. Buď byly fotografie pořízeny na ulici Karla IV., anebo v ulici Jindřišská (anebo úplně jinde), ale není možné, aby dvě stejné fotografie vznikly pokaždé v jiné ulici.

[19] Ve spise je rovněž založena fotografie značky „zákaz zastavení“, aniž by bylo zřejmé, zda se nachází v ulici Karla IV., anebo v ulici Jindřišská.

[20] Stěžovatel vytýkal již správnímu rozhodnutí, že sankce mu udělená nebyla řádně odůvodněna. Za identické protiprávní jednání lze totiž stanovit sankci 1 500 Kč a správní

orgány nepředložily přezkoumatelnou úvahu, proč mu uložily sankci vyšší než je tato spodní zákonná hranice. Krajský soud nesprávně uvedl, že za dva skutky projednané ve společném řízení lze uložit sankci odpovídající součtu sankcí za tyto skutky, pokud by byly ukládány samostatně. Rozmezí pro uložení pokuty tedy nebylo 3 000 Kč až 5 000 Kč, ale 1 500 Kč až 2 500 Kč, neboť ve společném projednání za více přestupků se uloží pokuta dle sankčního rozmezí za nejzávažnější z nich.

[21] Neshoduje se s krajským soudem ani v tom, že pokud je sankce stanovená přiměřeně, není třeba ji odůvodňovat. Sankci je nutné odůvodnit vždy, neboť jen tak je zřejmé, že je přiměřená. Stěžovatel považuje v této části rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Kvůli absenci odůvodnění nemůže ani navrhnout moderaci sankce soudu a nemůže ani argumentovat proti nesprávnosti úvah vedoucí ke stanovení výše sankce.. Není zřejmé, jak hodnotily polehčující okolnosti, které byly ze spisu zřejmé, tj. že nedošlo ke škodě, ohrožení či omezení ostatních účastníků silničního provozu atd.

[22] Namítá, že správní delikt provozovatele vozidla byl již promlčen. Právní předpis stanoví, že aby porušení právních povinností řidiče či pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo projednatelné jako správní delikt provozovatele vozidla, musí vykazovat znaky přestupku, avšak po uplynutí jednoleté lhůty tyto znaky vykazovat nemůže, neboť jediným znakem přestupku po uplynutí jednoho roku od jeho spáchání je jeho neprojednatelnost dle § 20 zákona o přestupcích.

[23] Krajský soud vycházel z § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu, dle kterého se pro určení odpovědnosti fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla užijí obecná ustanovení o odpovědnosti za správní delikt dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu. Ten stanoví, že *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestli 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.*

[24] Přiklonil se k názoru stěžovatele, že je vždy nutné, aby k projednání správního deliktu existovala nějaká promlčecí lhůta. Zároveň však konstatoval, že s ohledem na to, že tato úprava je s novelou zákona o silničním provozu, účinnou ke dni 7. 11. 2014, právě v zákoně o silničním provozu, obsažena, tj. není nadále deficitní, pak není nutné hledat analogii. Tedy skutečnost, že není nutné postupovat *per analogiam iuris* je dána pouze tím, že ode dne 7. 11. 2014 existuje vlastní úprava zániku odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla.

[25] Soud nesprávně vyložil právní předpis, který žádnou čtyřletou lhůtu od spáchání deliktu nestanoví. Ve výkladu první části věty se s výkladem soudu sice ztotožňuje, tj. dva roky představují subjektivní lhůtu správního orgánu k zahájení řízení, avšak v druhé části věty se rozcházejí. Dle krajského soudu nelze správní delikt provozovatele vozidla projednat, uplynula-li od jeho spáchání doba delší než 4 let. Dle názoru stěžovatele nelze správní delikt projednat, nezahájil-li o něm správní orgán řízení do 4 let od jeho spáchání.

[26] Dle jazykového výkladu je správný výklad stěžovatele, neboť část věty *nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán*, se vztahuje k části věty *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. Tomu nasvědčuje i slovo *do*, které se logicky musí vázat k určitému úkonu. Tzn. že zatímco je logický jazykový výklad *odpovědnost za delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezahájil řízení nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl*

spáchán, lze si jen stěží představit výklad *odpovědnost za delikt zaniká nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.* Vázala-li by se čtyřletá lhůta k první části věty (tj. k tomu, kdy zaniká odpovědnost za delikt), věta by vůbec nedávala smysl, je proto zřejmé, že se váže k části věty, která stanoví lhůtu správního orgánu k zahájení řízení o správním deliktu.

[27] Otázkou tedy je, zda je čtyřletá lhůta obsažená v § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu objektivní lhůtou k zahájení řízení o správním deliktu anebo lhůtou k jeho projednání. Pokud je lhůtou k zahájení řízení o správním deliktu, pak v zákoně chybí lhůta k projednání správního deliktu. Je přitom postulátem právního státu, že ke správnímu deliktu musí náležet určitá objektivní lhůta, po které jej není možné dále projednávat.

[28] Absentuje-li lhůta k projednání správního deliktu (nikoliv k jeho zahájení) v zákoně o silničním provozu, pak je nutno postupovat *per analogiam legis* a hledat analogii právě v zákoně o silničním provozu. Zákon o silničním provozu ani v jiné své části nestanoví žádnou lhůtu k projednání správního deliktu, proto je nutné postupovat *per analogiam iuris* a hledat analogii v nejvhodnějším právním předpisu, kterým je právě zákon o přestupcích. Jednak kvůli charakteru správních deliktů, a jednak proto, že správní delikt provozovatele vozidla musí vykazovat znaky přestupku, jejichž charakteristika je obsažena právě v zákoně o přestupcích, tzn. jednoletá.

[29] Krajský soud se s tímto žalobním bodem nepřiléhavě vypořádal. Právní normy, na které odkazoval, pojednávají buď obecně o správních deliktech, nebo o lhůtách k zahájení řízení. Právní norma, na kterou odkazuje stěžovatel, je speciální norma vztahující se přímo (a výjimečně) ke správnímu deliktu provozovatele vozidla.

[30] Je-li jako správní delikt projednatelné jen takové jednání, které vykazuje znaky přestupku a vykazuje-li v té době přestupek jediný znak, a to nemožnost projednání, pak *a minori ad maius* není projednatelný ani správní delikt provozovatele vozidla, neboť jednání již nevykazuje znaky přestupku. Odkazuje na metodiku Ministerstva dopravy, dle které byl správní delikt již promlčen. Zakládá navíc legitimní očekávání, které krajský soud popřel.

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

[32] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[34] Nejprve se zabýval namítaným pochybením spočívajícím v nenařízení ústního jednání v rámci správního řízení.

[35] Ústní jednání v řízeních o správních deliktech není povinnou součástí správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 3 As 32/2004 – 53). K názoru, že správní orgán nemusí nařídit ústní jednání vždy, ale jen tehdy, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků, dospěl i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/98. Stejný závěr učinil v souvislosti s § 125f zákona o silničním provozu, o nějž jde i v nyní posuzovaném případě, i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 – 40 a ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46).

[36] Na základě dosavadní ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu lze konstatovat, že nenařízení ústního jednání vzhledem ke shromážděným důkazům není nezbytné. Ze spisu vyplývá, že stěžovatel měl téměř dva měsíce (doba od doručení vyrozumění o pokračování správního řízení do vydání rozhodnutí) na to, aby se k danému případu vyjádřil. Neučinil tak, ani se neseznámil s podklady pro vydání rozhodnutí, přestože byl dle § 36 odst. 3 správního řádu řádně poučen. K žádné paušalizaci případu nedošlo. Krajský soud správně aplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to i s přihlédnutím k míře složitosti daného případu. Námitka nenařízení ústního jednání je tudíž nedůvodná.

[37] Soud souhlasí s hodnocením krajského soudu při posouzení námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu, resp. neprovedení navržených důkazů. Rozsáhlé dokazování nebylo třeba provádět, neboť skutkový stav byl dostatečně zjištěn na základě spisu. Stěžovatelova později uvedená verze o skutečnostech vedoucích ke spáchání přestupku (tj. odchytávání volně pobíhajícího psa) se jeví jako nevěrohodná. Stěžovatel ani neuvedl důvod, pro který tuto verzi nesdělil správním orgánům při první výzvě, která mu byla ve věci doručena, ale až po několika měsících trvajícím správním řízení, a navíc až po označení pana R. za údajného přestupce v dané věci.

[38] Následně se zabýval námitkou nedostatečně specifikovaného místa spáchání správních deliktů ve výroku prvostupňového rozhodnutí.

[39] Soud uvedl již např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, že: „[v]*ýrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným*“.

[40] V dané věci se jedná o správní trestání, a tudíž je třeba, aby skutek, pro který je se stěžovatelem vedeno správní řízení o správním deliktu, byl řádně označen, a to nejen časem, ale i přesným místem jeho spáchání. Důvod takového požadavku je zřejmý – z popisu skutku musí být patrné všechny skutkové okolnosti jednání potenciálního delikventa, které jsou rozhodné pro úsudek, zda byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu, kvůli němuž je řízení vedeno. Ve výroku rozhodnutí bylo uvedeno, že k těmto správním deliktům mělo dojít tím, že stěžovatel jakožto provozovatel vozidla nezajistil dodržování pravidel silničního provozu v souladu s platnou právní úpravou.

[41] K porušení povinnosti mělo dojít tím, že vozidlo bylo zaparkováno v zóně zákazu zastavení vyznačené dopravní značkou, a to v prvním případě poblíž domu na ulici Karla IV. 2590 v Pardubicích a v druhém poblíž domu v ulici Jindřišská 801 v Pardubicích. Z přiložené fotodokumentace však vyplývá, že vozidlo bylo zaparkováno v obou případech na stejném místě, tedy na stejné ulici. Je nelogické, aby se v jednom případě jednalo o ulici Karla IV. a v druhém případě o ulici Jindřišskou, pokud jde o stále stejnou ulici. Oba výroky jsou

z hlediska místa spáchání vytýkaného jednání neurčité, není zřejmé, na jaké ulici vlastně vozidlo v rozhodných dnech stálo, není zřejmé, zda stálo mezi oběma označenými domy či jinde.

[42] Z výroku prvostupňového rozhodnutí nelze určit, kde přesně bylo při obou správních deliktech vozidlo zaparkováno. Tuto vadu rozhodnutí nelze překonat ani poukazem na fotografie, které jsou součástí spisu a jimiž byl proveden důkaz listinou. Ty totiž naopak svědčí závěru, že ke správnímu deliktu došlo na stejném místě.

[43] Krajský soud v rozsudku uvedl, že se nejednalo o jeden přestupek, ale o dva, kterých se neznámý řidič vozidla nedopustil pouze na jednom místě. Oba přestupky byly fotograficky zdokumentovány a z fotodokumentace přiložené ve spisu jednání jednoznačně vyplývá. Soud se s tímto hodnocením neztotožňuje, fotodokumentaci a místo vymezení spáchání přestupků nepovažuje za jednoznačné. Námitka stěžovatele je proto důvodná.

[44] Poté posoudil námitku nedostatečně odůvodněné sankce, která byla za spáchání dvou správních deliktů stěžovateli uložena.

[45] Na rozhodnutí správního orgánu je mimo jiné kladen požadavek, aby z něj bylo seznatelné, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 280/2016 – 23). Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Správní orgán je povinen při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné. Výše uložené sankce musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. Právě v tomto směru však Nejvyšší správní soud shledal v rozhodnutí správních orgánů pochybení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016 – 52).

[46] Z rozhodnutí správního orgánu není patrné, jestli a případně jaká hlediska soud považoval za přitěžující, stanovil-li sankci, která není nejnižší možnou. Ta je dle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu v návaznosti na § 125c odst. 4 písm. f) téhož zákona stanovena rozmezím od 1 500 Kč do 2 500 Kč. Z důvodu zcela absentujícího odůvodnění výše sankce nelze rozhodnutí správního orgánu považovat za dostatečné či přesvědčivé. Výše uložené sankce musí být zdůvodněna takovým způsobem, aby její odůvodnění nepřipouštělo rozumné pochybnosti o tom, že odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. Tomuto požadavku však prvostupňové rozhodnutí nedostálo a vada nebyla napravena ani v řízení odvolacím. Napadené rozhodnutí je proto v části odůvodňující výši sankce nepřezkoumatelné. Tím, že krajský soud toto rozhodnutí přezkoumal a potvrdil jeho zákonnost, nemůže napadený rozsudek rovněž obstát.

[47] Soud dále koriguje názor krajského soudu, který uvedl, že stěžovateli mohla být za uvedené dva správní delikty uložena sankce v rozpětí od 3 000 Kč do 5 000 Kč. Dle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích se *za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný.* U ukládání sankcí se uplatňuje absorpční zásada, nikoli zásada kumulační. Analogií lze tento postup vyplývající z § 12 zákona o přestupcích aplikovat i na stanovení výše sankce za

správní delikty (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62 a ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54).

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

[49] Nejvyšší správní soud 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 dle § 125d.* Věta za středníkem upravovala zánik odpovědnosti fyzické osoby (nepodnikající) za správní delikty dle § 125d zákona o silničním provozu, kterých se mohly dopustit kromě právnických osob jen podnikající fyzické osoby, jak o tom svědčí i nadpis dle § 125d. Znění § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu tak zmínkou o § 125d zákona o silničním provozu v souvislosti s fyzickými osobami (nepodnikajícími) vytvářel dojem, že i taková osoba se může dopustit deliktu dle § 125d zákona o silničním provozu, což ale není přijatelný výklad, protože nadpis i obsah § 125d zákona o silničním provozu takový závěr popírají.

[50] V novele zákona o silničním provozu, která nabyla účinnosti dne 7. 11. 2014, tedy po spáchání správního deliktu, 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 názoru soudu tím napravil jednoznačný překlep - chybu v psaní, protože odkaz v § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu měl od počátku mířit k § 125f téhož zákona. Toto ustanovení totiž upravuje právě delikty právnických a fyzických osob – tj. všech osob právnických a fyzických, bez ohledu na to, zda podnikají nebo ne.

[51] 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 zákona o silničním provozu ale zákonodárce záměrně sloučil právnické i fyzické osoby do jedné kategorie. Vychází se zde z předpokladu, že už samotný fakt provozování vozidla přináší značnou míru odpovědnosti za vozidlo a jeho osud. Tato odpovědnost tíží provozovatele stejnou měrou bez ohledu na to, zda je osobou právnickou či fyzickou, podnikatelem či nepodnikatelem. Tato značná odpovědnost je vyvážená tím, že je plně v rukou provozovatele, komu své vozidlo svěří. Není důvod v tomto ohledu jakkoli zmírňovat tuto odpovědnost právě u fyzických osob nepodnikajících; tím spíše, že pokuty za správní delikt dle § 125f zákona o silničním provozu vycházejí z výše pokut za přestupky spočívající v obdobném jednání a jsou dost nízké.

[52] Smyslem části poslední věty za středníkem v § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu 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 cit. zákona. I když tedy § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu ve znění účinném před 7. 11. 2014 nesmyslně odkazoval na § 125d zákona o silničním provozu, šlo o „překlep“ a ve skutečnosti měl odkaz mířit k § 125f zákona o silničním provozu.

[53] Dle § 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 zákona o silničním provozu pak vyplývá subsidiarita odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek. Správní orgán tedy 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 fyzické osoby za něj zanikla 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.

[54] Soud tedy shrnuje, že původní odkaz na § 125d zákona o silničním provozu byl formálně nesmyslný již na první pohled, a lze logicky dovodit, že zákonodárce chtěl ve skutečnosti odkázat na § 125f zákona o silničním provozu. 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. Použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, nanejvýš však čtyřleté od spáchání) není v neprospěch stěžovatele, 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.

[55] Provozovatelem vozidla může být právnická či fyzická osoba, podnikající či nepodnikající. Všechny osoby v tomto smyslu tíží stejná povinnost; poruší-li ji, hrozí jim postih za stejný správní delikt a pokuta dle stejného ustanovení (§ 125f odst. 3 zákona o silničním provozu). Není proto důvod, aby otázka zániku odpovědnosti za tento správní delikt byla pro různé druhy osob řešena rozdílně (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 10 As 308/2016 – 20).

[56] Námitka stěžovatele, že jedním ze znaků správního deliktu provozovatele vozidla je to, že jednání musí vykazovat znaky přestupku, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 – 47).

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Krajský soud posoudil zásadní otázky nesprávně, a proto jeho rozhodnutí Nejvyšší správní soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, kterému dle podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož zákona vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[58] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[59] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny jednak částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou 10 200 Kč.

[60] Zástupce stěžovatele v řízení před krajským soudem učinil celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a jedno písemné podání ve věci samé (1x žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za jeden úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem mu tedy za dva úkony právní služby v řízení před krajským soudem náleží 6 800 Kč.

[61] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za které mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

[62] Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, a proto mu náleží odměna navýšená o 21 % DPH (§ 14a advokátního tarifu). Výše DPH činí 2 142 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 20 342 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný uhradit k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Jaroslava

Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu