

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **L. J.**, zastoupena Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017, č. j. DSH/1058/17, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 5. 2018, č. j. 30 A 72/2017 – 45,

takto:

I. Kasační stížnost se **zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Plzně rozhodnutím ze dne 21. 12. 2016, č. j. MMP/308831/16, uznal žalobkyni jako provozovatelku motorového vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a to změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), vinnou z porušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, kterého se dopustila tím, že jako provozovatelka nezajistila, aby při užití vozidla Mitsubishi Eclipse, RZ: X, na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Magistrát totiž na základu oznámení Městské policie Plzeň zjistil, že dne 27. 7. 2016 v době

nejméně od 16.25 hod. do 16.32 hod. neznámý řidič s uvedeným vozidlem neoprávněně zastavil a stál v Plzni, při levém okraji ulice Jungmannova ve směru od ulice Americká (v prostoru před budovou č. 154), v úseku označeném svislou dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení), čímž porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Za tento správní delikt uložil žalobkyni pokutu 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji zamítl.

[4] Konstatoval, že přestupek neznámého řidiče byl ve výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně popsán nezaměnitelným způsobem. Není tedy pochybnosti o tom, že vozidlo tálo v úseku platnosti značky B 28. Popis místa ve výroku rozhodnutí se shoduje s popisem v odůvodnění rozhodnutí a s údaji ve spise, obstojí však i bez spojení s nimi (zejména fotografiemi z místa spáchání deliktu). Žalovaný nemá zcela pravdu, pokud tvrdí, že v místě již nejsou žádné další markanty, které by pro upřesnění místa bylo možné uvést (viz údaj „*před vchodem do prodejny galanterie Moje kabelka*“ v odůvodnění rozhodnutí magistrátu). Soud připustil, že místo spáchání správního deliktu mohlo být ve výroku rozhodnutí správního orgánu popsáno ještě podrobněji, avšak z důvodu, že pro určení místa, kde stálo vozidlo žalobkyně, je podstatné právě uvedení existence dopravní značky B 28, je popsání místa spáchání přestupku, jak je vymezeno ve výroku rozhodnutí magistrátu, dostatečně konkrétní a nezaměnitelné a dostojí tedy všem zákonným i judikatorním požadavkům.

[5] O tom, že dopravní značka B 28 byla v popsaném místě umístěna, není sporu; dokazují to i fotografie obsažené ve spise. Žalobkyně v řízení před správními orgány účinnost této dopravní značky nezpochybnila. Z nekonkrétních tvrzení uplatněných v žalobě neplyne, že by zde byly jakékoli pochybnosti o tom, že by značka byla umístěna v rozporu se zákonnou úpravou. Správní orgány proto neměly důvod, aby se zákonností příslušného opatření obecné povahy blíže zabývaly.

[6] K námitce nenaplnění materiální stránky správního deliktu soud uvedl, že zde nebyly žádné významné okolnosti, které by vyloučily porušení nebo ohrožení zájmu společnosti. Námitku nenaplnění materiální stránky deliktu soud nepovažoval za důvodnou.

[7] Magistrát ve správním řízení prováděl dokazování listinou v nepřítomnosti účastníků. Takový důkaz se provede tak, že si oprávněná úřední osoba listinu přečte a seznámí se tím s jejím obsahem. Že si v daném případě oprávněná úřední osoba příslušné listiny přečetla a seznámila se tak s jejich obsahem, je řádně doloženo protokolem o provedení důkazů mimo ústní jednání ze dne 1. 12. 2016, č. j. MMP/292099/16. Námitku, že v přezkoumávané věci ve skutečnosti žádné dokazování ve smyslu § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) provedeno nebylo, tudíž soud neposoudil jako důvodnou.

[8] Krajský soud připomněl, že žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala blanketní odvolání, které ve stanovené lhůtě nedoplnila. Pokud se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí ztotožnil se skutkovými závěry magistrátu, které považoval za přesvědčivé, nelze to považovat za pouhou rekapitulaci prvostupňového rozhodnutí, ale o vlastní hodnocení správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek. Skutečnost, že rozhodnutí vydaná proti blanketním odvoláním mohou vykazovat jisté shodné znaky, není překvapivá ani nezákonná. Není podstatné, že žalobkyně vnímá napadené rozhodnutí jako „šablonovité“, subjektivní stylistické požadavky na jeho formulaci nelze akceptovat. Způsob, jakým žalovaný postupoval, není za daných okolností nezákonný a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
[9] Soud uvedl, že nálezem ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, Ústavní soud zamítl návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 297/2011 Sb., a na vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. června 2017. K tomu, že nebylo vyhověno návrhu žalobkyně na přerušení řízení, soud odkázal na argumentaci obsaženou např. ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 30A 124/2016 - 30.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a posouzení věci

[10] Žalobkyně (stěžovatelka) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížnosti z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje zrušení rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění tak, že ke každé z uplatněných námitek vzápětí uvádí i její posouzení.

[11] Žalovaný s kasačními námitkami nesouhlasí, setrvává na svém vyjádření k žalobě a ztotožňuje se se závěry krajského soudu. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

II.a) Určitost výroku

[12] Stěžovatelka namítá, že při hodnocení určitosti výroku nelze přihlížet k údaji o tom, že „vozidlo stálo v úseku platnosti dopravní značky B 28“, neboť se jedná o právní, nikoli skutkovou kvalifikaci. V rozsudcích, na které stěžovatelka odkazovala, nepřihlížely soudy k tomu, že ve výroku bylo uvedeno, že vozidlo stálo v úseku platnosti určité dopravní značky. V prostoru před budovou č. 154 na ulici Jungmannova v Plzni platí tři různé dopravní značky (B 28, B 29 a IP 13c). Správní orgány tedy měly místo přestupku specifikovat konkrétněji. Krajský soud se nijak nevypořádal s námitkou, že při hodnocení určitosti popisu skutku ve výroku nelze přihlížet k odůvodnění ani k fotodokumentaci. Nadto učinil to, co podle stěžovatelky činit nelze, neboť uvedl, že popis místa ve výroku rozhodnutí se shoduje s popisem v odůvodnění rozhodnutí a s údaji ve spise, obstojí však i bez spojení s nimi.

[13] Nejprve soud uvádí, že se krajský soud s námitkou hodnocení určitosti popisu skutku ve výroku ve vztahu k odůvodnění a fotodokumentaci, vypořádal (srov. s. 6 – 7 rozsudku). O tom ostatně svědčí skutečnost, že stěžovatelka s těmito závěry krajského soudu v kasační stížnosti polemizuje.

[14] Co se týče vymezení skutku ve výroku rozhodnutí, soud předně zdůrazňuje, že je nutné rozlišovat mezi vymezením, resp. zachováním skutku, což je otázka právní, a specifikací místa spáchání deliktu, což je otázka skutková. Proto není možné paušalizovat nároky na vymezení místa spáchání deliktu, neboť každý skutek je individuální s rozličnými skutkovými okolnostmi. Rozdílné nároky na obsah výroku pak budou rovněž kladeny u deliktů s rozdílnou právní kvalifikací (např. rozdílné skutkové podstaty, mnohost deliktů, jejich trvání, aj.). Pro zachování práva na obhajobu osob stíhaných za správní delikt, neporušení překážky věci rozhodnuté a respektování zásady *ne bis in idem*, je nutné zachovat totožnost skutku, pro který správní orgán zahájil správní řízení. Je nezbytné, aby byla zachována totožnost jednání či totožnost následku po celou dobu vedení řízení o deliktu. Pokud dochází v průběhu řízení k úpravě vymezení místa či času spáchání deliktu, nemusí se jednat o změnu skutku, pokud je zachována totožnost jednání nebo následku. Podstatné je, aby na základě skutkových zjištění nemohl být stíhaný skutek zaměněn s jiným. To slouží primárně k tomu, aby obviněný z deliktu věděl, za který skutek je stíhán, a mohl se účinně hájit. Rovněž je podstatné, aby správní orgán uvedl, zda je v daném místě či úseku jednotná regulace silničního provozu (nejvyšší povolená rychlost, zákaz vjezdu, zákaz stání, parkování za poplatek, aj.)

[15] V nyní posuzované věci magistrát vymezil skutek ve výroku tak, že stěžovatelka je vinna, že jako provozovatelka osobního motorového vozidla Mitsubishi Eclipse, RZ: X, nezajistila, aby při užití tohoto vozidla na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních stanovená tímto zákonem, neboť *„dne 27. 7. 2016 v době nejméně od 16.25 hod. do 16.32 hod. neznámý řidič s uvedeným vozidlem neoprávněně zastavil a stál v Plzni, při levém okraji ulice Jungmannova ve směru od ulice Americká (v prostoru před budovou č. 154, pozn. so) v úseku označeném svislou dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení) […]”.*

[16] Uvedené vymezení skutku ve výroku rozhodnutí plně postačuje pro zachování práva na obhajobu, neporušení překážky věci rozhodnuté a respektování zásady *ne bis in idem*. Ze všech okolností obsažených ve výroku (místo, čas, datum, typ regulace v daném místě) bez pochyb vyplývá, že takto vymezený skutek nemohl být zaměněn s jiným skutkem spáchaným stěžovatelkou.

[17] Místo přestupkového jednání nebylo vymezeno jako „úsek platnosti dopravní značky B 28“, jak uvádí stěžovatelka, ale též dalšími podrobnějšími okolnostmi (ulice, směr, strana ulice, číslo popisné budovy).

[18] Ve vztahu k otázce vymezení místa spáchání deliktu jako otázky skutkové, pak Nejvyšší správní soud ve shodě se soudem krajským konstatuje, že z podkladů shromážděných ve správním spisu plyne zcela jasně, v jakém místě byl skutek spáchán a že tedy byly naplněny všechny prvky objektivní stránky deliktu, pro který byla stěžovatelka potrestána. Skutečnosti, ze kterých vycházel žalovaný i magistrát, tvoří logický a uzavřený řetězec důkazů, které dokládají, že přestupek byl spáchán v místě, kde byl stanoven zákaz zastavení. Tyto skutkové závěry jsou dle soudu podloženy zejména pořízenou fotodokumentací, na které lze jednoznačně seznat popsané vozidlo stojící v úseku platnosti značky zákaz zastavení (přímo za touto značkou).

[19] Nelze přisvědčit stěžovatelce, že krajský soud při posuzování určitosti výroku přihlížel k odůvodnění (resp. argumentoval obsahem odůvodnění). Krajský soud toliko konstatoval, že popis místa ve výroku rozhodnutí se shoduje s popisem v odůvodnění a že popis ve výroku obstojí i bez spojení s odůvodněním. Takovému hodnocení nelze nic vytknout a není ani v rozporu se stěžovatelkou odkazovanou judikaturou (rozsudek ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 As 111/2015 – 42). Nejvyšší správní soud nepovažuje za nepřezkoumatelné ani vyjádření krajského soudu, kterým označil výrok za souladný s požadavky judikatury a odkázal na konkrétní rozsudky Nejvyššího správního soudu. Z obsahu kasační stížnosti ostatně jasně vyplývá, že stěžovatelka je s právními závěry obsaženými v těchto rozsudcích obeznámena, neboť jimi sama argumentuje.

[20] Tato kasační námitka není důvodná.

II.b) Značka B 28

[21] Stěžovatelka nenamítala, že se dopravní značka B 28 v daném místě nenacházela; namítala však, že nebylo prokázáno, že by byla právně závazná. Aby dopravní značka byla závazná, musí mít právní podklad v opatření obecné povahy (§ 77 odst. 5 zákona o silničním provozu). Výklad krajského soud by připustil jak protiprávní jednání i situace, kdy by došlo k porušení dopravní značky umístěné např. nepříslušným správním orgánem nebo soukromou osobou. Takový názor je zjevně absurdní. Správní orgán měl prověřit, zda údajně porušená dopravní značka byla právně závazná, a to i bez návrhu. Závěr krajského soudu, že je nutné presumovat, že dopravní značka byla umístěna v souladu se zákonem, zcela popírá zásadu presumpce neviny. Vyjádření krajského soudu k rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 – 58, považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné.

[22] K této kasační námitce je nutno v prvé řadě uvést, že krajský soud žalobní námitku správně pochopil a přezkoumatelně ji vypořádal (srov. 7 – 8 rozsudku). Krajský soud uzavřel, že nebylo povinností správních orgánů zkoumat ex offo účinnost předmětné dopravní značky, pokud ji stěžovatelka v řízení vůbec nezpochybnila a z obsahu správních spisů žádná pochybnost o účinnosti značky nevyplynula.

[23] Toto posouzení považuje Nejvyšší správní soud za správné a na rozdíl od stěžovatelky má za to, že nevyvolává žádné absurdní důsledky. Naopak. Vzhledem k tomu, že právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej (srov. rozsudek ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, č. 1815/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188), považoval by soud za absurdní, aby správní orgány bez uplatněné námitky či bez existence pochybností plynoucích z okolností daného případu, měly povinnost z úřední povinnosti zkoumat, zda byla každá dopravní značka umístěna zákonným postupem.

[24] K námitce, že se správní orgány měly *ex offo* zabývat tím, zda porušené dopravní značení má základ v opatření obecné povahy, a vypořádat se v této souvislosti s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 - 58, krajský soud

konstatoval: *„Že by správní orgány bez zřejmého důvodu byly povinny prokazovat, že dopravní značka, k jejímuž porušení došlo, byla na dané místo stanovena ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 – 58“*. Takto vyjádřený názor je plně přezkoumatelný a navíc věcně správný. Stěžovatelčin názor, že daný rozsudek řešil analogickou situaci, je naopak chybný. V případě řešeném v uvedeném rozsudku žalobce důsledně zpochybňoval povahu komunikace (předložil výpis z katastru nemovitostí a vyjádření vlastníka pozemku). Na základě důvodné pochybnosti pak správnímu orgánu vznikla povinnost prokázat, že sporná komunikace je chodníkem. Právě tím se situace řešená v uvedeném rozsudku odlišuje od situace stěžovatelky, která v průběhu správního řízení žádným způsobem nezpochybnila správnost umístění dopravní značky. Správním orgánům tak nemohla vzniknout o této skutečnosti žádná pochybnost, jak správně konstatoval krajský soud.

II.c) Materiální stránka správního deliktu

[25] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nevypořádal námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů z hlediska materiální stránky přestupku. Stěžovatelka nadto tuto námitku považuje za důvodnou. Aby byla úvaha správního orgánu o ztížení výhledových poměrů přezkoumatelná, měl uvést, na základě jakých skutečností a úvah k takovému závěru dospěl. Není dále zřejmé, z čeho a jak krajský soud dovodil, že provoz v dané ulici není minimální. Nadto není úkolem krajského soudu nahrazovat nebo doplňovat odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Ani krajský soud srozumitelně neodůvodnil, že nebezpečnost daného jednání byla taková, že se jedná o přestupek.

[26] Ani tato námitka není důvodná. Krajský soud citoval příslušnou pasáž rozhodnutí magistrátu, ve které se zabýval materiální stránkou přestupku – tímto dle Nejvyššího správního soudu námitku nepřezkoumatelnosti *implicite* vypořádal. Ostatně stěžovatelka se závěry správních orgánů i soudu týkajících se materiální stránky správního deliktu polemizuje.

[27] Krajský soud srozumitelně vysvětlil, že je třeba při posuzování materiální stránky přestupku rozlišovat dvě skupiny situací: buď jsou přítomny tak významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti, nebo jsou zde okolnosti, které „jen“ snižují závažnost správního deliktu (zejména způsob jeho spáchán a následky). Pokud se objeví první skupina okolností, nemůže být shledána odpovědnost za správní delikt; druhá, relativně častá, skupina okolností pak má vliv toliko na určení výše sankce. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem shoduje, že ve stěžovatelčině věci byly přítomny toliko okolnosti spadající do druhé z popsaných skupin, nikoli okolnosti takového rázu, které by zcela vylučovaly deliktní odpovědnost.

[28] Magistrát za takové okolnosti považoval skutečnost, že v důsledku stání vozidla na uvedeném místě došlo ke značnému ztížení výhledových podmínek případného výjezdu vozidel z přilehlého vjezdu. Podle soudu nebylo nutno, aby správní orgán blíže popisoval, jak k takovému závěru došel, neboť toto zjištění jednoznačně plyne z podkladů obsažených ve spisu, zejména pak z již výše zmiňované fotodokumentace. Zmínil-li krajský soud, že provoz v této ulici není minimální, považuje Nejvyšší správní soud takovou poznámku

toliko za obecné konstatování (založené zřejmě na osobní zkušenosti), která ovšem nemá žádný vliv na věcnou správnost posouzení této námitky.

II.d) Šablonovitost a protiústavnost

[29] Stěžovatelka závěrem stručně namítá, že krajský soud se nevypořádal s jejím důkazním návrhem na provedení analýzy rozhodovací praxe oprávněné úřední osoby žalovaného za rok 2016. Stěžovatelka setrvává na tom, že formulářový přístup k plnění povinností odvolacího orgánu je nezákonný.

[30] K této námitce je nejprve třeba uvést, že krajský soud se se zmíněným důkazním návrhem vypořádal. Na s. 12 odůvodnění rozsudku osvětlil, že návrh na provedení důkazu jinými rozhodnutími vydanými toutéž oprávněnou úřední osobou zamítá pro nedůvodnost a nadbytečnost, jakož i neproveditelnost. Neshledal totiž absenci skutečného přezkumu zákonnosti prvostupňového rozhodnutí. Povaha napadeného rozhodnutí dle krajského soudu nenasvědčuje tomu, že by se nejednalo o úvahu oprávněné úřední osoby, ale o vyplněný vzor. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud se pak plně ztotožňuje s názorem krajského soudu ohledně námitky šablonovitosti odvolacího rozhodnutí. Reaguje-li odvolací správní orgán pravidelně na blanketní odvolání, je plně pochopitelné, že jeho rozhodnutí bude mít stále stejnou strukturu odpovídající požadavkům na rozsah přezkumu stanovený v § 89 odst. 2 správního řádu. Pokud je odůvodnění odvolacího orgánu dostatečně individualizováno (což v souzené věci bylo splněno), nespatřuje soud nezákonnost v tom, že správní orgán používá shodnou strukturu odůvodnění, případně obdobné obraty či vyjádření. Takový postup je dle soudu v souladu se zásadami hospodárnosti a ekonomie správního řízení.

[32] Stěžovatelka nesouhlasí ani s vypořádáním námitky protiústavnosti odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16. Návrh obsahoval zcela odlišnou argumentaci a napadal protiústavnost jiného ustanovení.

[33] K této námitce soud uvádí, že stěžovatelka v žalobě zpochybňovala ústavnost § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Soud v takovém případě považuje odkaz na zmíněný nález Ústavního soudu za zcela přiléhavý, neboť se v něm Ústavní soud obsáhle zabýval různými aspekty ústavnosti uvedené právní úpravy (zejména stěžovatelkou zmiňovaného § 10 odst. 3 silničního zákona), zejména z hlediska splnitelnosti právní povinnosti podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, z pohledu zásahu do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod i práva odepřít výpověď (čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). V žádném z těchto hledisek neshledal rozpor uvedeného ustanovení s Ústavou České republiky. Ani tato námitka není důvodná.

III. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[34] Soud tedy uzavírá, že stěžovatelčiny námitky jsou nedůvodné. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný nepožadoval náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, ani mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 22. listopadu 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu