

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **I. P.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2016, čj. DSH/6759/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2017, čj. 57 A 70/2016-32,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2017, čj. 57 A 70/2016-32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Plzně (dále jen „správní orgán“) ze dne 10. 2. 2016, čj. MMP/030625/16, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Měl se jej dopustit tím, že jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Blíže nezjištěný řidič překročil dne 7. 5. 2015 v obci nejvyšší povolenou rychlost 50 km/h nejméně o 18 km/h. Za tento správní delikt byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podal odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[2] Následně podal stěžovatel u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu jako nedůvodnou zamítl. K námitce nedostatečně popsaného místa spáchání přestupku uvedl, že místo přestupku je popsáno dostatečně. S odkazem na mapové podklady opatřené správním orgánem dovodil, že v celé ulici platí nejvyšší povolená rychlost jednotně 50 km/h. K námitce promlčení soud uvedl, že k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo, neboť řízení o správním deliktu bylo zahájeno před uplynutím doby dvou let ode dne, kdy se správní orgán o deliktu dozvěděl a současně dříve, než uplynuly čtyři roky od jeho spáchání. K námitce protiústavnosti krajský soud s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za jednání osoby, které svěřil jím provozované vozidlo, je zcela přiměřený prostředek směřující k postižení existujícího a jednoznačně zjištěného protiprávního stavu. Právní úprava objektivní odpovědnosti jednoznačně obstojí v testu ústavnosti. Krajský soud se zabýval i dalšími otázkami podle žalobních námitek stěžovatele, tyto otázky však nejsou předmětem nyní projednávané kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Soud vycházel z podkladů, které nejsou součástí správního spisu. Mapové podklady, na které se odkazuje, nebyly při jednání provedeny, stěžovatel s nimi nebyl seznámen, a proto z nich není možné při rozhodování vycházet. I pokud by byla pravdivá informace, že je na celé ulici stejné omezení rychlosti, bylo by označení místa spáchání deliktu nedostatečné. Překročení nejvyšší povolené rychlosti bezprostředně před označením konce obce, mimo zastavěné území, totiž nemusí naplňovat materiální znak přestupku. Je třeba přihlédnout i k možnostem přechodné úpravy dopravního značení. Místo protiprávního jednání proto musí být popsáno více určitě, což se podle stěžovatele nestalo. Dále namítal, že odpovědnost za správní delikt zanikla, s ohledem na nutnost subsidiárního užití zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 9. 2015, který stanovil jednoletou prekluzivní lhůtu. Dále namítal protiústavnost právní úpravy objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupek. S ohledem na řízení vedené před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 15/16 měl krajský soud řízení přerušit do doby, než Ústavní soud ve věci rozhodne. Přerušení řízení ze stejného důvodu navrhl i Nejvyššímu správnímu soudu. Závěrem navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný k podané kasační stížnosti uvedl, že se ke kasačním námitkám nebude znovu vyjadřovat, neboť jsou obdobné, jako byly námitky žalobní. Proto odkázal na své dřívější vyjádření k žalobě u krajského soudu a uzavřel, že na tomto svém vyjádření trvá a se závěry krajského soudu se plně ztotožňuje. Ke svému sdělení přiložil mapové podklady.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., 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 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.

[7] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že krajský soud při svém posuzování vycházel z údajných mapových podkladů obsažených ve správním spisu, avšak žádné mapové podklady obsahem správního spisu nebyly. Stěžovatel uvedl, že do spisu krajského soudu měl údajně mapové podklady založit žalovaný, avšak tento důkaz nebyl při jednání proveden a stěžovatel s ním nebyl seznámen. Krajský soud proto rozhodoval na základě podkladů, které nebyly obsahem spisu.

[8] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[9] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, je nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů dána mimo jiné tehdy, *„kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“*

[10] Stěžovatel v žalobě namítal, že bylo nedostatečně zjištěno místo spáchání protiprávního jednání s ohledem na fakt, že v posuzované ulici platí rozdílná úprava nejvyšší povolené rychlosti a proto pokud není úsek blíže konkretizován, nelze dovodit, zda se stěžovatel dopustil správního deliktu. Krajský soud námitku stěžovatele vyvrátil s odkazem na mapové podklady údajně obsažené ve správním spisu. Uzavřel, že v celé délce posuzované ulice platí jednotný rychlostní limit 50 km/h, a proto je místo spáchání správního deliktu popsáno dostatečně.

[11] Nejvyšší správní soud prostudoval obsah správního spisu a zjistil, že žádné mapové podklady se v tomto spisu nenachází. Ve spisovém přehledu správního spisu nejsou mapové podklady nijak zmíněny a žádná listina ve správním spisu nenasvědčuje tomu, že by obsahem spisu mapové podklady měly být. Tyto podklady navíc nejsou ani součástí soudního spisu. Odkazuje se na ně pouze žalovaný ve vyjádření k žalobě s tvrzením, že je přikládá, nicméně není zřejmé, že by tak skutečně učinil. Zároveň je evidentní, že krajský soud neprovedl důkaz mapovými podklady při jednání, již z toho důvodu, že jednání neproběhlo.

[12] Podle § 77 odst. 1 s. ř. s. platí, že *„[d]okazování provádí soud při jednání“*. Pokud je ve věci nutno provést dokazování, je soud povinen jednání nařídit, a to i tehdy, jsou-li jinak splněny podmínky pro rozhodování bez nařízení jednání dle § 51 s. ř. s. Opačný postup představuje porušení zásady ústnosti, veřejnosti a přímosti soudního řízení, jimž odpovídají práva účastníků řízení zakotvená v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud se však přesto na tyto podklady v části C. odůvodnění svého rozhodnutí odkazuje. Krajský soud tedy tím, že rozhodoval na základě mapových podkladů, aniž by je provedl jako důkaz při jednání, porušil § 77 s. ř. s. a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se dále zabýval ostatními námitkami stěžovatele, neboť zjištěná vada v řízení před krajským soudem nebránila jejich přezkumu.

[13] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud konstatuje, že i kdyby mapové podklady byly založeny do spisu krajského soudu žalovaným, musel by je soud provést při jednání jako důkaz. Pokud by tak neučinil, zatížil by tím své rozhodnutí jinou vadou řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) věta druhá s. ř. s.; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005 Sb. NSS).

[14] Ohledně námitky nedostatečně zjištěného místa protiprávního jednání v případě, že by na předmětném úseku nebyla odlišná úprava nejvyšší povolené rychlosti, soud konstatuje, že vymezení místa spáchání přestupku je obligatorní náležitostí výroku rozhodnutí správního orgánu a jeho nedostatečná specifikace ve výroku nemůže být nahrazena tím, že je místo spáchání přestupku zjistitelné z odůvodnění rozhodnutí, případně ze spisu správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 28. 5. 2015, čj. 9 As 291/2014-39, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce nedostatečného určení místa spáchání přestupku ve výroku správního orgánu prvního stupně *„na silnici I/15 v obci Chrámce“*. Toto vymezení místa spáchání přestupku shledal dostatečným, neboť společně s časem (13:45 hodin) a způsobem spáchání přestupku konkretizuje skutek tak, aby nemohl být zaměněn s jiným. V nyní projednávané věci bylo místo přestupku ve výroku rozhodnutí vymezeno společně se dnem (7. 5. 2015) a časem (18:11:14 hodin) jako *„v Plzni, na vozovce pozemní komunikace P., ve směru jízdy z centra města“*. Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by se měl odchýlit od již zaujatého názoru. Soud ze správního spisu zjistil, že překročení nejvyšší povolené rychlosti bylo zjištěno na úseku ulice P. v délce 530,2 m na základě úsekového měření. Z podstaty úsekového měření je zřejmé, že nelze určit jeden konkrétní bod spáchání protiprávního jednání, nýbrž je zjištěno v celém měřeném úseku. Jak sám stěžovatel uvedl v kasační stížnosti, předmětná ulice navíc není kompaktní obytnou zástavbou, kde by bylo možné místo přesně určit např. číslem domu, u kterého došlo k protiprávnímu jednání.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí k místu spáchání protiprávního jednání to, že i pokud by byla v celém úseku rychlost stejná, stejně by popis místa činu nebyl dostačující s ohledem na zasahování ulice až na konec obce a možnost dočasné změny dopravního značení. V žalobě nicméně uváděl pouze to, že v dané ulici jsou úseky s nejvyšší povolenou rychlostí 50 km/h a úseky s nejvyšší povolenou rychlostí 70 km/h, nikoli že byl měl překročit rychlost v bezprostřední blízkosti značky „konec obce“, nebo že by mělo dojít

v době spáchání deliktu k dočasné změně dopravního značení. Nezbytnost míry podrobnosti vymezení místa spáchání deliktu se bude lišit vždy s ohledem na konkrétní místní podmínky. Zatímco vymezení uvedením celé ulice může být v některých případech dostačující, v jiných případech nemusí být určité ani vymezení označením přiléhající budovy (například pokud u každé strany budovy bude jiné dopravní značení). Soud proto musí posoudit určitost vymezení místa spáchání deliktu většinou právě ve spojení s konkrétními místními podmínkami. Zpravidla teprve podle nich je možné posoudit, zda je či není možné s ohledem na popis skutku posoudit jeho protiprávnost a nezaměnitelnost s jiným skutkem. Za řádný žalobní bod proto nelze považovat jen tvrzení o nedostatečném vymezení skutku, ale musí být uvedeno i to, z jakého důvodu jej v konkrétních souvislostech považuje žalobce za neurčité (k vymezení žalobního bodu viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Stěžovatel v žalobě nezpochybnil jiné místní poměry, než jednotnost úpravy nejvyšší povolené rychlosti v předmětné ulici. Rozšiřuje-li nyní v řízení o kasační stížnosti stěžovatel nové důvody pro neurčitost vymezení skutku, jedná se o nepřípustné důvody kasační stížnosti, neboť je neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Je třeba shrnout, že skutek je třeba konkretizovat zejména tak, aby nemohl být zaměněn s jiným. Míra konkretizace místa spáchání může být rozdílná s ohledem na místní podmínky. Stěžovatel v žalobě zpochybnil neurčitost místa spáchání deliktu pouze v souvislosti s tvrzenou rozdílnou nejvyšší povolenou rychlostí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že za předpokladu prokázání jednotné úpravy nejvyšší povolené rychlosti v předmětné ulici, bylo v dané věci místo spáchání protiprávního jednání popsáno dostatečně konkrétně.

[17] Stěžovatel dále namítal, že odpovědnost za správní delikt již zanikla. Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatele nesouhlasí. Dne 7. 11. 2014 nabyla účinnosti novela zákona o silničním provozu č. 230/2014 Sb., která situaci ohledně zániku odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt jednoznačně vyřešila. Na delikt dle § 125f vztáhla výslovně též prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu (viz čl. I. bod 12 zákona č. 230/2014 Sb.). Podle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu, ve znění do 30. 6. 2017 platilo, že *„[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže 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.“* Skutek se stal dne 7. 5. 2015, tudíž se na něj novela č. 230/2014 Sb. vztahuje. Ze spisu správního orgánu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní orgán zahájil řízení (10. 12. 2015) dříve než 2 roky ode dne, kdy se o správním deliktu dozvěděl (27. 5. 2015) a rozhodl (10. 2. 2016) dříve než 4 roky ode dne, kdy byl spáchán (7. 5. 2015). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že k zániku odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt nedošlo.

[18] Ve své poslední námitce stěžovatel poukazoval na protiústavnost právní úpravy objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a navrhnul Nejvyššímu správnímu soudu, aby věc přerušil do doby rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/16. Ústavní soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/16 již rozhodl, a to nálezem ze dne 16. 5. 2018, ve kterém návrh na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu zamítl, neboť neshledal nesoulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť krajský soud rozhodoval na základě podkladů, které neprovedl jako důkaz při jednání. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 28. srpna 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu