

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **V. B.,** zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2018, č. j. 165368/2015/KUSK-DOP/POS, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2019, č. j. 44 A 14/2018 - 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2019, č. j. 44 A 14/2018 - 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Kolín, odboru dopravy (dále jen „městský úřad“ nebo též „správní orgán I. stupně“), ze dne 1. 12. 2015, č. j. MUKOLIN/OD 100434/15-nut, sp. zn. OD PŘ 15762/2015, kterým byl žalobce uznán vinným, že se jako provozovatel vozidla tovární značky BMW, registrační značky X, dopustil správního deliktu 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, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Tohoto správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s ustanovením § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na

pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. To konkrétně tím, že dne 16. 8. 2015 v 13.55 hod. blíže nezjištěný řidič v Kolíně, ulice Třídvorská, ve směru jízdy do centra, překročil nejvyšší dovolenou rychlost 50 km/h, kdy po odečtu odchylky 3 km/h činila výsledná naměřená rychlost vozidla 62 km/h. Tímto jednáním došlo k porušení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, ve znění jejího doplnění, kterou formálně opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že nedošlo k naplnění podmínek dle § 79a zákona o silničním provozu, ve výroku správního rozhodnutí absentuje forma zavinění, skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ke dni nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného již neexistovala, a proto jí stěžovatel nemohl být shledán vinným. Vadu výroku správního rozhodnutí stěžovatel spatřoval také v absenci odkazu na přestupek, jehož znaky jednání přestupce vykazuje, a v chybějícím právním ustanovení, podle kterého byla ukládána sankce. Nedošlo ani k zohlednění mimořádného snížení pokuty a z rozhodnutí není zřejmé konkrétní místo, kde mělo k přestupku dojít. Věc byla dle názoru stěžovatele promlčena a řízení před krajským soudem je zatíženo vadou nezákonně prováděného dokazování.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření upozornil, že námitky stěžovatele se shodují s námitkami uplatněnými v podané žalobě, a proto nepokládal za nutné znovu opakovat závěry již vyslovené v rozhodnutí o odvolání a ve vyjádření k žalobě. Žalovaný připomněl, že výklad zákona by měl bezvýhradně směřovat k ochraně zájmů ostatních účastníků silničního provozu ohrožených bezohlednou jízdou, zejména těch nejslabších, jako jsou chodci, nikoli k ochraně přestupce (vyhledávajícího formální pochybení v řízení) a účelového jednání osob, které s obstrukcemi podnikají. V této souvislosti doplnil, že se jedná o totožnou věc jako v případu řešeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 199/2017, z jehož obsahu citoval. Žalovaný se vyjádřil také k rozhodování vyloučené soudkyně a k požadavku stěžovatele (resp. jeho zástupce) na anonymizaci údajů, ačkoli tyto námitky nebyly v kasační stížnosti uplatněny.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je zčásti důvodná.

[6] Stěžovatel předně v kasační stížnosti namítal, že nebyly naplněny podmínky dle § 79a zákona o silničním provozu, neboť nebylo prokázáno, že městská policie měřila rychlost vozidel v místě k tomu určeném policií, přičemž na jiném místě rychlost měřit nesmí.

[7] Podle § 79a zákona o silničním provozu platí, že *za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.*

[8] Z obsahu správního spisu je v souzené věci patrné, že oprávnění městské policie měřit rychlost vozidel na uvedené pozemní komunikaci nebylo ve správním řízení žádným způsobem doloženo. Nejvyšší správní soud k této otázce již v rozsudku ze dne 1. 6. 2017, č. j. 9 As 274/2016 - 37, uvedl, že *„z jazykového výkladu citovaného ustanovení zákona o silničním provozu jednoznačně vyplývá, že užitý pojem "výhradně" znamená výlučně, tj. toliko a pouze za těchto podmínek musí obecní policie při výkonu činnosti měření vozidel následovat pokyny Policie ČR. Jedná se tedy o jednoznačný pokyn zákonodárce ve vztahu k obecní policii“.* Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku odkázal také na předchozí judikaturu správních soudů, konkrétně např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 128/2013 - 45, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 8. 10. 2013, č. j. 52 A 16/2013 - 33, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 11. 2. 2013, č. j. 76 A 29/2011 - 58, z nichž shodně plyne, že soudy a správní orgány při posuzování dopravních přestupků a při zkoumání oprávnění obecní policie k měření rychlosti ve smyslu § 79a zákona o silničním provozu shromažďují podklady prokazující naplnění uvedené podmínky, např. dohodami mezi Policií ČR a obecní policií, případně stanovisky Policie ČR.

[9] Ve smyslu závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 217/2015 - 47, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, publikovaného pod č. 3577/2017 Sb. NSS, ovšem nelze správnímu orgánu vytýkat, že za obviněného, který byl v průběhu správního řízení pasivní, „nedomyslel“ nejrůznější v úvahu přicházející situace a veškeré možné konstrukce vyvracející spáchání správního deliktu nebo přestupku a že se s nimi v rozhodnutí nevypořádal. S ohledem na skutečnost, že se v daném případě nejednalo o rozsáhlé doplňování skutkového stavu, měl krajský soud v projednávané věci při přezkumu uvedené žalobní námitky (spočívající ve zpochybnění naplnění podmínek pro postup dle § 79a zákona o silničním provozu) sám vzniklé pochybnosti odstranit, což může v souladu s § 52 odst. 1 a § 77 s. ř. s. učinit i provedením nových důkazů.

[10] Krajský soud v projednávané věci doplnil skutkový stav odkazem na webové stránky Městské policie Kolín (www.mpkolin.cz), na kterých jsou v odkazu „Technické zabezpečení“ uvedeny informace vymezující úseky měření rychlosti. Dále v bodu 28. odůvodnění rozsudku citoval z aktuality obsažené na webových stránkách města Kolín (www.kolin.cz) ze dne 4. 5. 2009, nazvané „Kde mohou strážníci měřit rychlost“, následující text: *„(...) dle dokumentu 'určení míst k měření rychlosti projíždějících vozidel', který vypracovala Policie ČR, jsou určena následující místa: ulice Havlíčkova, Jaselská, Pražská, Jateční, Táboritská, Polepská, Plynárenská, Žižkova, Masarykova, Benešova, U Nemocnice, Radovesnická, Ovčárenská, Třídvorská, Veltrubská a Sadová.“* V návaznosti na takto učiněná zjištění uzavřel, že v místě (ul. Třídvorská), kde došlo k naměřenému překročení rychlosti, prováděla obecní policie měření v úseku určeném Policií ČR, tedy v souladu s § 79a zákona o silničním provozu.

[11] Jak ovšem stěžovatel důvodně namítal v kasační stížnosti, obsah shora citovaných webových stránek nebyl v předchozím správním řízení v listinné podobě učiněn součástí správního spisu a krajský soud jimi v řízení provedl dokazování bez nařízení ústního jednání, tedy bez možnosti stěžovatele se s nimi seznámit a vyjádřit se k jejich obsahu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná závěry rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009 - 70: „*Zjišťuje-li soud obsah určité internetové stránky za účelem vyjasnění si skutkových otázek, může se tak stát toliko v rámci dokazování. Vědomost o obsahu určité internetové stránky totiž nemůže být skutečností obecně známou, kterou podle § 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. není třeba dokazovat. Protože dokazování provádí soud při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.), je evidentní, že krajský soud pochybí, pokud provede mimo jednání důkaz obsahem internetových stránek s cílem upřesnit skutkový stav dané věci.*“ Institut skutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) slovy judikatury Nejvyššího soudu „*umožňuje, aby určité skutečnosti vnějšího světa, které soud zná ze své úřední činnosti a o nichž nemá pochybnosti, byly pro rozhodnutí ve věci použity bez dokazování (nestaly se tak předmětem dokazování), a to právě na základě výjimky ze zásady dosahování zjišťování skutkového stavu věci co by základu rozhodnutí* […] *Avšak i v tomto případě je nutné, aby účastníci řízení byli s takovými – soudem uvažovanými – skutečnostmi v řízení seznámeni, aby se k nim mohli vyjádřit či případně předložit důkaz je vyvracející; i poznatek soudu o tzv. úředně známé skutečnosti totiž nemusí být správný. Je též nezbytné, aby soud, jenž vzal v úvahu skutečnosti úředně známé a nadto na nich založil své rozhodnutí ve věci, náležitě vyložil v odůvodnění rozhodnutí, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu takové skutečnosti známé, jak se o nich dozvěděl a jsou-li skutečně známé všem členům senátu, jednal-li a rozhodoval-li soud v této podobě*“ (srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 7. 2008 ve věci sp. zn. 28 Cdo 1885/2008). Je zřejmé, že takto chápaný institut skutečnosti obecně známé je s vědomostí soudu o obsahu určité internetové stránky zásadně neslučitelný. Nutno také podotknout, že obsah určité internetové stránky vzhledem k povaze internetu může být - a obvykle též je - proměnlivý v čase (shodně srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 29 Odo 164/2006).

[12] Krajský soud tak v soudním řízení postupoval v rozporu s § 77 odst. 1 s. ř. s., neboť dokazování neprovedl při jednání. Ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tímto postupem zatížil řízení vadou mající vliv na zákonnost vydaného rozsudku, neboť důkazy provedené v rozporu se zákonem představovaly ve vztahu k posouzení otázky naplnění podmínky dle § 79a zákona o silničním provozu klíčový (jediný) skutkový podklad, o který krajský soud opřel své závěry. Částečná důvodnost kasační stížnosti však Nejvyššímu správnímu soudu nebrání vypořádat ostatní uplatněné námitky stěžovatele, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že obsahuje-li napadené rozhodnutí více námitek, které jsou skutkové či právně oddělitelné, správní soud je vždy přezkoumá, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (srovnej již usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[13] Poukazoval-li stěžovatel v kasační stížnosti na nezákonnost výroku správního rozhodnutí z důvodu absence formy zavinění s poukazem na § 77 zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 93 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a v této souvislosti zpochybňoval závěry

krajského soudu, který vyslovil, že se ustanovení těchto zákonů v dané věci neuplatní, této kasační námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[14] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku správně poukázal na skutečnost, že stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla, nikoli přestupku. V takovém případě probíhalo správní řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nikoli dle zákona o přestupcích. Změnu procesního předpisu pro vedení řízení nepřineslo k 1. 7. 2017 ani nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky, který v § 112 odst. 4 výslovně stanoví, že *zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízní o disciplinárním deliktu, která nebyla skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.*

[15] Stěžovatel se tak za dané procesní situace nemůže úspěšně dovolávat aplikace ustanovení § 77 zákona o přestupcích, resp. § 93 odst. 1 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky, ale pouze procesních ustanovení, která obsahoval správní řád. Vyloučení přímé či analogické aplikace § 77 zákona o přestupcích na výrokovou část rozhodnutí o správním deliktu potvrdil v usnesení ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, publikovaném pod č. 3656/2018 Sb. NSS, také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V případě správních deliktů rozhodovaných správními orgány v řízeních zahájených do 30. 6. 2017 tak na náležitosti výroku dopadalo ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, jehož první věta upravuje, že *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, dle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 zákona.* Citované ustanovení tak nezakládalo povinnost, aby správní orgány ve výroku rozhodnutí o správním deliktu výslovně uváděly i formu zavinění.

[16] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že jak původní právní úprava obsažená v zákoně o silničním provozu, tak právní úprava novelizovaná (zákonem č. 183/2017 Sb., jenž s účinností od 1. 7. 2017 doplnil do § 125f zákona o silničním provozu odstavec 3, dle kterého se k odpovědnosti fyzických osob za přestupek podle odstavce 1 nevyžaduje zavinění) obsahují ustanovení o objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a nic nenasvědčuje tomu, že záměrem zákonodárce bylo toto pravidlo změnit a zavinění prokazovat. Daný správní delikt (nyní přestupek) má v zákoně své místo pro případ, kdy není možno seznat řidiče vozidla, který konkrétní skutek spáchal, a současně existuje společenský zájem na dodržování zákona a jeho cíleném vymáhání, což Ústavní soud aproboval jako přístup ústavně konformní (srovnej nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/16).

[17] Stěžovatel dále namítal, že správní orgán ve výroku rozhodnutí nevymezil místo údajného deliktního jednání s takovou přesností, aby bylo možné přezkoumat jeho protiprávnost. Z užité formulace *„v obci Kolín, ulice Třídvorská, ve směru do centra“* nelze dle stěžovatele seznat, kde konkrétně k protiprávnímu jednání došlo. Ulice Třídvorská je velmi dlouhá, vede přes polovinu Kolína, prochází nezastavěnou oblastí a zasahuje též na samý okraj obce. Dle stěžovatele tak nebylo možno ověřit, zda rychlost vůbec byla měřena v obci, ani jaký platil limit rychlosti v daném úseku, či zda bylo území zastavěné. Stěžovatel se neztotožnil s hodnocením krajského soudu, který připomněl, že stěžovatel teprve v žalobě začal namítat, že ulice Třídvorská zasahuje také mimo zastavěnou oblast (a

dokonce mimo obec), k čemuž z Registru územní identifikace ověřil, že jmenovaná ulice neprochází nezastavěným územím, a tedy se nachází v obci. Dle krajského soudu stěžovatel v řízení nepředložil důkaz o místní úpravě, která by v dané ulici stanovila odlišnou nejvyšší dovolenou rychlost, ani neprokázal, že by vozidlo do obce vjelo takovou ulicí, která nebyla osazena příslušnou dopravní značkou označující začátek obce.

[18] Z obsahu správního spisu, jak z něj vycházel i krajský soud, vyplynulo, že v projednávané věci se jednalo o tzv. úsekové měření, kdy radary měří průměrnou rychlost v konkrétním úseku. Z povahy věci a fungování těchto radarů se tedy jedná o to, že vozidlo je změřeno na začátku a na konci měřeného úseku, jehož délka byla v souzené věci 247,6 m. Dovolává-li se stěžovatel toho, že mělo být krajským soudem blíže zkoumáno, zda se v místě měření jednalo o zastavěné či nezastavěné území a zda pojmenovaná ulice může či nemůže zasahovat mimo obec, odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 293/2017 - 26, nebo na rozsudek ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 As 379/2018 - 40, ze kterých plyne jednoznačný závěr, že správní orgány a následně i správní soud jsou zásadně vázány místní úpravou provedenou příslušným opatřením obecné povahy (dopravní značkou). Pokud je tedy obec zastavěným územím, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami [§ 2 písm. cc) zákona o silničním provozu], je nutno z takového dopravního značení vycházet. V řízení o správním deliktu provozovatele motorového vozidla týkajícího se překročení zákonem dovolené rychlosti tak není nutno zabývat se tím, zda je dané území územím zastavěným či nikoli, neboť důležitá je skutečnost, že je území obce označeno dopravní značkou. S ohledem na způsob měření jako měření úsekového, včetně uvedení času tohoto měření, proto Nejvyšší správní soud nemá za to, že by vymezení místa spáchání správního deliktu odkazem na příslušnou obec a její ulici, včetně směru jízdy, nebylo dostatečné. Právě proto, že se v souzeném případě jednalo o tzv. úsekové měření rychlosti, správní orgán z logiky věci nemohl místo spáchání vymezit bližší částí obce, neboť vozidlu, jehož je stěžovatel provozovatelem, byla průměrná rychlost měřena za celý tento úsek. Uvedením času měření a směru jízdy je přitom dostatečně zaručeno, že nedojde k záměně vytýkaného protiprávního jednání s jiným. K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl také v rozsudku ze dne 4. 7. 2018, č. j. 6 As 21/2018 - 34, v němž odkázal na dřívější judikaturu (mj. např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39).

[19] K poukazu stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 17/2017 - 28, je nutno konstatovat, že v něm uvedené závěry nelze paušalizovat a bez zohlednění odlišností přenášet do dalších řízení, neboť každý skutek je individuální a zakládá se na jiných skutkových okolnostech. Ve věci sp. zn. 1 As 17/2017 se sice rovněž jednalo o situaci překročení maximální dovolené rychlosti v obci, avšak skutkově odlišnou od nyní posuzovaného případu, neboť měření rychlosti bylo realizováno jediným stacionárním radarem. Na projednávanou věc dle Nejvyššího správního soudu naopak přímo dopadají závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, dle kterého *„(...) nelze vyžadovat, aby místo spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí bylo vymezeno na metr přesně. To u přestupků překročení nejvyšší dovolené rychlosti ani objektivně není možné. U těchto přestupků bude ve výroku správního rozhodnutí místo spáchání vždy vymezeno určitým úsekem komunikace více či méně dlouhým. (...) V každém individuálním případě je pak nutno posuzovat, zda je úsek komunikace popsaný ve*

výroku rozhodnutí o přestupku společně s označením času a způsobu spáchání přestupku vymezen dostatečně konkrétně tak, aby nemohl být skutek zaměněn s jiným". V naprosté většině případů tak podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu postačuje, označí-li správní orgán ve výroku rozhodnutí místo spáchání správního deliktu tak, že uvede město a ulici, kde ke spáchání deliktu došlo, společně s vymezením času a způsobu spáchání, případně též v kombinaci s fotografiemi pořízenými na místě a založenými ve správním spisu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, č. j. 2 As 158/2018 - 40, nebo aktuálně též rozsudek ze dne 25. 9. 2019, č. j. 6 As 128/2019 - 14).

[20] Odkazoval-li krajský soud v souvislosti s určením konkrétního místa spáchání přestupku na vlastní zjištěná učiněná z Registru územní identifikace (veřejně dostupného na webové adrese www.szrcr.cz), kdy v rozsudku popsal, že po otevření záložky nazvané jako „Registr územní identifikace, adres a nemovitostí", zadáním názvu požadované ulice ověřil, že ulice Třídvorská nepřekračuje hranice obce, a po volbě možnosti zobrazení stavebních objektů dále zjistil, že ulice neprochází ani nezastavěným územím, neboť po celé její délce se barevně (růžově) zobrazily stavební objekty a nikoli stavební parcely, je i na tomto místě nutno přisvědčit námitce stěžovatele, že krajský soud měl dokazování skutečnosti, že se měřený úsek nachází v obci, kde obecně platí zákonná úprava rychlosti podle § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, provést v souladu s § 77 odst. 1 s. ř. s. při ústním jednání. V tomto případě však uvedená vada řízení před krajským soudem nemohla mít bez dalšího vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť z důvodů uvedených výše bylo provádění tohoto dokazování pro posouzení důvodnosti této žalobní námitky nadbytečné.

[21] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že stanoví-li zákon o silničním provozu v § 2 písm. cc), že obec je zastavěné území, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami, nejsou správní orgány do správního spisu povinny zakládat důkazy o existenci těchto značek, ale je to naopak stěžovatel, kdo je v řízení povinen předložit takové důkazy, jimiž svá tvrzení, že se řidič vozidla pohyboval v území neoznačeném značkami, doloží. Krajský soud tak nepochybil, pokud v této souvislosti v odůvodnění rozsudku uzavřel, že probíhá-li v obci úsekové měření, musí-li být obec ze zákona označena příslušnými dopravními značkami a každý řidič je povinen jet v obci rychlostí nejvýše 50 km/h, bylo na stěžovateli, aby doložil, že v konkrétním místě byly podmínky jiné, než jaké plynou ze zákona.

[22] Ke stěžovatelem namítané absenci odkazu na přestupek, jehož znaky vykazuje jednání řidiče, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, jehož skutkovou podstatu naplnil porušením § 10 odst. 3 téhož zákona. Porušení tohoto ustanovení zákona také správní orgán ve výroku uvedl, avšak s odkazem na dříve zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, publikované pod č. 3656/2018 Sb. NSS, by k náležité formulaci výroku správního rozhodnutí nepochybně přispělo též uvedení zákonného ustanovení, které popisuje konkrétní přestupkové jednání a doplňuje ostatní ustanovení zákona obsažená ve výroku tak, že je dostatečně zřejmé, jakého konkrétního jednání se řidič (za jehož jednání nese odpovědnost provozovatel vozidla) dopustil.

[23] Nejvyšší správní soud však souhlasí se závěry krajského soudu, že pokud skutečnost, že se jednalo o přestupek dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, vyplynula z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, nebylo nutno z tohoto důvodu rozhodnutí žalovaného rušit, neboť stěžovatelem vytýkaný nedostatek bylo možno překlenout interpretací rozhodnutí. I rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odst. [26] odůvodnění usnesení č. j. 4 As 165/2016 - 46 v této souvislosti uvedl, že *„pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správního uvedl a jaká neuvedl"*. Nelze tedy přisvědčit tvrzení stěžovatele, že by krajský soud zvoleným postupem usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zcela negoval.

[24] Od závěrů vyslovených v předchozím odstavci se odvíjí také hodnocení namítané nezákonnosti rozhodnutí o sankci, kterou stěžovatel opírá o to, že výrok správního rozhodnutí o pokutě zohledňuje pouze § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu, avšak již neobsahuje odkaz na konkrétní ustanovení zákona, podle kterého byla pokuta ukládána.

[25] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že judikatura správních soudů se v převážné většině případů vypořádává především s kvalitou formulace výroků správních rozhodnutí, pokud jde o náležitou definici skutku (s ohledem na nezaměnitelnost a jednoznačnou identifikaci skutku tak, aby nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*). Na výrok o sankci však není nutno klást tak přísné požadavky jako na výrok o vině, neboť při ukládání sankce hrají roli jiné aspekty – je především důležité, aby uložená sankce byla zákonná. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal na skutečnost, že prvostupňový správní orgán a žalovaný v dané věci přestupkové jednání individualizovaně specifikovali, když ve výroku rozhodnutí uvedli čas, místo i způsob jeho spáchání. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí skutek podřadil pod § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, od něhož se odvíjí také konkrétní ustanovení zákona o silničním provozu, podle kterého byla sankce uložena. Konkrétně § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu (ve znění účinném do 19. 2. 2016), podle kterého se *za přestupek uloží pokuta od 1 500 Kč do 2 500 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. f) bodů 1 a 4 a písm. k).* Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry krajského soudu, že pokud správní orgán uložil sankci, kterou zákon o silničním provozu umožňuje uložit, a také ji uložil v zákonem stanovené výměře (v daném případě při její dolní hranici 1 500 Kč, což správní orgán I. stupně výslovně uvedl v odůvodnění rozhodnutí), nelze uloženou pokutu pokládat za nezákonnou pouze z toho důvodu, že ve výroku rozhodnutí nebyla uvedena veškerá ustanovení zákona, podle kterých byla pokuta uložena.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítal, že v předcházejícím řízení nedošlo k zohlednění § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky jako příznivější právní úpravy, ač k tomu v daném případě byly naplněny podmínky. Podle tohoto ustanovení zákona je možné pokutu *uložit v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jestliže*

a) vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout,
b) je pokuta ukládána za pokus přestupku,
c) pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo
d) pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.

[27] K otázce, jakým způsobem je třeba aplikovat § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018 - 45, v němž vyslovil, že „*zákonodárce nekoncipoval institut mimořádného snížení výměry pokuty jako institut návrhový, a je proto povinností správního orgánu zvážit, zda jsou dány důvody k postupu podle tohoto ustanovení. Tím totiž dojde k naplnění zásady zákonnosti trestání a zásady individualizace sankce. Zároveň však je třeba uvést, že se jedná o mimořádný institut, a není proto i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody, pro které neshledaly důvody pro aplikaci tohoto institutu*“. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zároveň pokračoval, že „*právní úpravu obsaženou v § 44 zákona o odpovědnosti o mimořádném snížení výměry pokuty za přestupek by v zásadě bylo možné považovat za ustanovení, které je pro pachatele příznivější, než dříve platná právní úprava, která uložení pokuty pod dolní hranicí sazby stanovené zákonem neumožňovala*“. Nejvyšší správní soud dovodil, že použití zásady retroaktivity ve prospěch pachatele (stěžovatele) by připadalo v úvahu, pokud by na případ stěžovatele mohl § 44 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky alespoň teoreticky dopadat. Namítal-li stěžovatel v kasační stížnosti, že v této souvislosti neargumentoval stejnými okolnostmi, jako jsou okolnosti polehčující (a tedy se nejednalo o případ, že by k téže okolnosti bylo ve prospěch pachatele přihlíženo dvakrát), a dále zdůrazňoval, že se jednalo o bezvýznamný delikt spočívající na objektivní odpovědnosti, u kterého nebyly dány přitěžující okolnosti, a proti stěžovateli nebylo zahájeno žádné další správní řízení, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018 - 49, dospěl k závěru, že tyto okolnosti nedosahují takového významu, že by zakládaly potřebu úvahy správních orgánů o aplikaci mimořádného institutu snížení výměry sankce. Jedná se o standardní případ deliktního jednání postihovaného konkrétními ustanoveními zákona o silničním provozu a osobních poměrů pachatele, které byly hodnoceny a které odůvodnily uložení pokuty na samé spodní hranici zákonného rozpětí (zde ve výši 1 500 Kč).

[28] Neobstojí ani námitka stěžovatele, že nemohl být potrestán, neboť skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla ke dni právní moci rozhodnutí žalovaného neexistovala. Jednání stěžovatele jako provozovatele vozidla představovalo podle zákona o silničním provozu (účinného do 30. 6. 2017) správní delikt definovaný v § 125f odst. 1 tohoto zákona tak, že *právnická nebo fyzická osoba se 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.* Od 1. 1. 2017 představuje jednání stěžovatele přestupek provozovatele vozidla, definovaný v tomtéž ustanovení zákona o silničním provozu tak, že *provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že 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 (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno soudem).

[29] Ke změně právní úpravy správního trestání v průběhu řízení Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, vyslovil, že *„(...) nelze trestat podle starého práva v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová právní úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání (například nižší výměru pokuty"*. Porovnáním znění skutkových podstat obsažených v zákoně o silničním provozu (ve znění účinném do 30. 6. 2017 a v pozdějším znění) je tedy zřejmé, že jednání stěžovatele zůstalo z pohledu správního práva jednáním trestným, pouze došlo ke zjednodušení právní úpravy správního trestání a k úpravě pojmosloví a terminologickému sjednocení, neboť správní delikty jsou nadále považovány za přestupky, aniž by chování provozovatele přestalo být sankcionováno a považováno za protiprávní (shodně srovnej výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018 - 49).

[30] Rovněž druh a výměra správního trestu obsažené v současném znění § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu zůstaly zachovány ve stejném druhu a výměře jako sankce podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, a proto se v projednávané věci použije dosavadní právní úprava (použití pozdější právní úpravy, která v souzené věci není pro stěžovatele příznivější, by vedlo ke zcela shodnému výsledku jako použití právní úpravy účinné ke dni spáchání správního deliktu).

[31] Přisvědčit nelze ani argumentaci stěžovatele, že podle nové právní úpravy uplynula prekluzivní lhůta k projednání správního deliktu (nyní přestupku). Podle § 29 písm. a) a § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky činí promlčecí doba, v níž zaniká odpovědnost za přestupek, 1 rok. Správní řízení bylo se stěžovatelem zahájeno dne 10. 11. 2015, kdy podle § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky se oznámením o zahájení řízení běh lhůty přerušuje a počíná běžet nová promlčecí doba s tím, že odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání. K okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného (tj. ke dni 23. 1. 2018) by tak odpovědnost stěžovatele za správní delikt, který spáchal dne 16. 8. 2015, ani podle nové právní úpravy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky nezanikla.

[32] Nejvyšší správní soud však zároveň připomíná, že ačkoli v období po 1. 7. 2017 nabyla účinnosti právní úprava obsažená v § 29 písm. a), § 30 písm. a) a § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, stalo se tak za současného přijetí přechodného ustanovení § 112 odst. 2 tohoto zákona, dle kterého platí, že *ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Zákonodárce tak vyjádřil jednoznačnou vůli ponechat v případě zániku odpovědnosti za přestupek/jiný správní delikt v důsledku prekluze účinnou tu právní úpravu, která stanoví prekluzivní lhůtu delší. Vlivem působení přechodného ustanovení § 112 odst. 2 nového

zákona o odpovědnosti za přestupky tedy pozdější právní úprava nevede k výsledku, který by byl pro stěžovatele z hlediska zániku jeho odpovědnosti příznivější, a proto nemohla být ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod tato právní úprava použita (shodně k tomu srovnej aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 2 As 271/2018 - 44).

[33] Jelikož v nyní projednávaném případě stěžovatel spáchal správní delikt dne 16. 8. 2015, byla z hlediska určení délky prekluzivní lhůty rozhodná právní úprava v období od 7. 11. 2014 do 30. 6. 2017, kdy nabyla účinnosti novelizace § 125e odst. 5 *in fine* zákona o silničním provozu, na základě kterého se aplikoval § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu upravující subjektivní prekluzivní lhůtu v délce 2 let a objektivní lhůtu v délce 4 let (ode dne, kdy byl správní delikt spáchán).

[34] Je tedy zřejmé, že podle zákonné úpravy účinné v době spáchání správního deliktu stěžovatelem k okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného (tj. ke dni 23. 1. 2018) odpovědnost stěžovatele za správní delikt nezanikla, neboť jak správně dovodil krajský soud, na základě aplikace přechodného ustanovení § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky se na určení lhůty pro zánik odpovědnosti stěžovatele za správní delikt v daném případě užije nikoli právní úprava obsažená v zákoně o odpovědnosti za přestupky, ale právní úprava v zákoně o silničním provozu.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívajícího v jiné vadě řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu pro tuto vadu řízení zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Přistoupí-li krajský v rámci vypořádání jednotlivých žalobních bodů v dalším řízení k doplňování skutkového stavu dokazováním (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), učiní tak v souladu s § 77 odst. 1 s. ř. s. při jednání.

[36] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také 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 dne 2. října 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu