



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ALAGAS s.r.o.**, se sídlem Nádražní 3222/138c, Ostrava, zastoupená Mgr. Tomášem Krásným, advokátem se sídlem Milíčova 1386/8, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2015, č. j. MSK 102858/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2018, č. j. 22 A 120/2015 – 43,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2015. Tímto rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „správní orgán I. stupně“), č. j. SMO/271429/15/DSC/Mar, ve věci správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Pokuta byla žalobkyni uložena za to, že vozidlo, které provozuje, měl blíže nezjištěný řidič ponechat stát mimo místo označené jako parkoviště, přičemž vozidlo stálo na chodníku v místě, kde to nebylo dopravním značením povoleno; nerespektoval tedy dopravní značení „IP 27a-pěší zóna“ s dodatkem „dopravní obsluha do 6 t od 18.00 do 10.00 hod.“

[2] Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu. Dne 12. 3. 2015 oznámila Městská policie Ostrava správnímu orgánu I. stupně zahájení řízení ve věci přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kdy řidič vozidla tovární

značky AUDI, reg. zn. 7T6 22 77, jehož provozovatelem je žalobkyně, se stal podezřelým ze spáchání přestupku tím, že dne 12. 2. 2015 v 11 – 11.15 hod. na ul. Solná 3 v Ostravě nerespektoval dopravní značení „IP 27a-pěší zóna“ s dodatkovou tabulkou „dopravní obsluha do 6 t, 18 h – 10 h“ a v působnosti tohoto dopravního značení parkoval. Oznámení o přestupku bylo ponecháno ve vozidle a strážmistr J. B. o tom učinil zápis. Ve správním spise se nachází fotografie vozidla, reg. zn. 7T6 22 77, parkujícího na vydlážděném prostoru před obchodem s nápisem PEKARSTVÍ.

[3] Dne 17. 3. 2015 vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni k uhrazení částky 500 Kč podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, s poučením o tom, že je vyzývána jako osoba zapsaná jako provozovatel předmětného vozidla. Současně byla žalobkyně vyzvána ke sdělení údaje o totožnosti řidiče, který vozidlo řídil v době spáchání přestupku. Na tuto výzvu žalobkyně reagovala podáním ze dne 24. 3. 2015 tak, že v uvedený den bylo vozidlo neoprávněně užito osobou blízkou jednomu z jednatelů společnosti. Dne 29. 6. 2015 správní orgán I. stupně rozhodl o odložení přestupku.

[4] Dne 29. 6. 2015 správní orgán I. stupně vydal příkaz, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu tím, že jako provozovatel předmětného vozidla v souladu s ustanovením § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně dne 30. 6. 2015 odpor s tím, že vozidlo v uvedený den neoprávněně užila osoba blízká a „*tedy bylo odčiněno*“. Poukázala na to, že vozidlo stálo na soukromém pozemku a nevztahuje se na něj zákaz stání, ani pěší zóna, ani jiná konkrétní omezení. Dne 30. 7. 2015 správní orgán I. stupně rozhodl shodně jako ve shora citovaném příkaze. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 4. 8. 2015 odvolání, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.

[5] Při posuzování zákonnosti rozhodnutí žalovaného se krajský soud vypořádal především s klíčovou žalobní námitkou, že správní orgán neměl pravomoc k tomu, aby si sám učinil úsudek o právní povaze prostoru, v němž bylo zaparkováno vozidlo žalobkyně, tedy o tom, zda se na předmětném soukromém pozemku nacházela pozemní komunikace ve smyslu definice obsažené v zákoně o pozemních komunikacích. K tomu krajský soud uvedl, že uvedenou otázku je třeba z pohledu správního řízení hodnotit jako otázku předběžnou podle § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Za předběžnou otázku je právní teorií i judikaturou označena taková skutková či právní otázka, na jejíž řešení závisí rozhodnutí ve věci. Správní řád dává správnímu orgánu možnost, aby si učinil o předběžné otázce úsudek sám, vylučuje však možnost úsudku o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek či jiný správní delikt, nebo o otázkách osobního stavu [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán podle § 40 odst. 1 správního řádu takovým rozhodnutím vázán (srov. Průcha, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 193s.; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 3 Ads 79/2017 – 28, bod [12]).

[6] Ze shora citovaných ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a § 125f odst. 1 téhož zákona vyplývá, že správní delikt by žalobkyně mohla spáchat pouze tehdy, pokud by se jednání dopustila na pozemní komunikaci. Otázka, zda předmětné vozidlo stálo na místě, které je pozemní komunikací, je tak nepochybně otázkou předběžnou, neboť její kladné zodpovězení je předpokladem pro naplnění jednoho ze znaků tohoto správního deliktu. Nejedná se přitom ani o otázku, zda byl spáchán trestný čin nebo přestupek, ani o otázku osobního stavu;

pokračování

o této otázce také dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Za této situace tak dle krajského soudu byly splněny všechny předpoklady pro to, aby si o ní správní orgán I. stupně udělal úsudek sám, což také učinil a žalovaný jeho úsudek správně aproboval.

[7] K tomu krajský soud dodal, že co je pozemní komunikací stanoví § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle kterého „*pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ Podstatou komunikace je tedy propojení dvou (či více) míst tak, aby se mezi nimi mohli lidé pěšky nebo vozidlem dopravovat. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2016, č. j. 9 As 141/2016 – 30, bod 20. Při hodnocení, zda se na pozemku vyskytuje pozemní komunikace, jde tedy dle jeho názoru pouze o posouzení, zda je cesta v terénu patrná a stálá, tedy zjednodušeně řečeno o to, zda nějaká cesta existuje a někam se po ní chodí nebo jezdí. K tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 - 49, a ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 As 252/2015 – 25.

[8] O tom, zda se jedná o pozemní komunikaci, není vydáváno žádné rozhodnutí. Rozhodnutí je zapotřebí pouze pro zařazení pozemní komunikace do některé z kategorií pozemních komunikací, uvedených v § 2 odst. 2 písm. a) až c) zákona o pozemních komunikacích (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích); nebylo by zapotřebí ani u zařazení do poslední kategorie pozemních komunikací, uvedené v § 2 odst. 2 písm. d), účelová komunikace (podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, či ze dne 19. 8. 2013, č. j. 4 As 89/2013 – 21). Veřejně přístupná účelová komunikace přitom může existovat i na pozemku, který je v soukromém vlastnictví (např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06, či rozsudky tohoto soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, a ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 - 60).

[9] Z fotografií ulice Solné a místa, kde stálo předmětné vozidlo, které jsou založeny ve spise, je zřejmé, že se jedná o dopravní cestu, neboť je v terénu patrná a běžně se po ní chodí a lze po ní jet i vozidly, je nadto veřejně přístupná, když na fotografii jsou jasně zřetelní chodci. Závěr o tom, že jde o pozemní komunikaci, je tak správný. Z výše uvedených důvodů posoudil krajský soud napadené rozhodnutí jako zákonné.

[10] Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a pro vady řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit, avšak neučinil tak.

[11] Stěžovatelka především zopakovala námitku, kterou uplatňovala v průběhu celého předchozího řízení, že místo, kde vozidlo stálo, je soukromým pozemkem a nenachází se na něm veřejně přístupná pozemní komunikace podle zákona o pozemních komunikacích, tento pozemek tedy není zatížen tzv. obecným užíváním. Z toho důvodu na něm nemohou platit pravidla silničního provozu. S touto základní námitkou se však podle jejího názoru správní orgány vypořádaly nezákonně. Správní orgán I. stupně se touto otázkou nezabýval v podstatě vůbec, s uvedenou námitkou se vypořádal až žalovaný. Stěžovatelka je však toho názoru, že žalovaný neměl pravomoc posuzovat, zdali se jedná či nejedná o veřejně přístupnou komunikaci. Stěžovatelka má totiž za to, že tuto otázku přísluší řešit specializovaným správním orgánům, a sice silničním správním orgánům. V daném případě by se jednalo o Úřad městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz. Jedině ten byl nadán pravomocí osvědčit, jestli jde o účelovou pozemní komunikaci, či nikoliv, případně vydávat rozhodnutí o zřízení ostatních druhů pozemních komunikací. Žalovaný se tedy touto námitkou zabýval, avšak otázku, zdali se jedná o veřejnou pozemní komunikaci či nikoliv, posoudil sám v rámci odvolacího řízení.

Odvoloval se přitom na to, že je odvolacím správním orgánem pro řízení, kde se řeší existence pozemní komunikace, a že si tedy může tuto předběžnou otázku vyřešit sám.

[12] Stěžovatelka je však toho názoru, že postupovat dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu mohou správní orgány pouze v případě úsudku o jednodušších otázkách. Posouzení, zdali se jedná o pozemní komunikaci, je vysoce specializovaným rozhodováním, které není možné považovat za jednoduché. Navíc má stěžovatelka za to, že v daném konkrétním řízení by mělo takové posouzení charakter závazného stanoviska, které měl vydat právě specializovaný silniční správní úřad. V rámci stavebních řízení si také stavební úřady samy neposuzují otázku existence veřejné pozemní komunikace, nýbrž vyžadují rozhodnutí silničního správního úřadu. Je tedy evidentní, že se nejedná o jednoduchou otázku, kterou by mohl vyřešit správní orgán I. stupně v řízení o správním deliktu dle zákona o silničním provozu sám. V tomto směru neobstojí ani argument krajského soudu, že by se jednalo toliko o osvědčení. I osvědčení je rozhodnutí. Byť nemá konstitutivní účinky, formálně se stále jedná o rozhodnutí, které má mít všechny formální i obsahové náležitosti.

[13] V této souvislosti stěžovatelka nepochybnila, že v rámci organizace žalovaného se takový úřad pro účely odvolacích řízení nachází. V projednávané věci však žalovaný jednal jako správní orgán ve věci správních deliktů spáchaných v dopravě, což je jiný úřad. Správní řízení je nutno považovat za vysoce formální druh řízení, a proto je nutné striktně trvat na dodržení všech formálních postupů. Jestliže tedy právní posouzení existence pozemní komunikace závisí na výkladu ustanovení speciálního právního předpisu (zákon o pozemních komunikacích), jehož aplikace není vůbec předmětem činnosti správních orgánů, které v této věci rozhodovaly, nebyl dodržen zákonný postup uvedený v § 57 správního řádu. Správní orgán tedy měl buď sám učinit podnět k zahájení řízení u silničního správního úřadu anebo vyzvat stěžovatelku jako účastníka, aby takový podnět učinila. Krajský soud tak zcela nesprávně posoudil právní otázku týkající se povinnosti aplikace ustanovení § 57 odst. 1 správního řádu.

[14] Dle názoru stěžovatelky v případě, že součástí správního spisu nebyl podklad, který by řešil otázku existence veřejné pozemní komunikace v místě, kde vozidlo stálo, nemohly správní orgány činit skutkové závěry o tom, že se jedná o protiprávní jednání. Nebyly tímto ani splněny podmínky pro vydání rozhodnutí. Jestliže tedy následně správní orgány i krajský soud uzavřely, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, dopustily se nezákonnosti, jelikož takový závěr nemá oporu ve spisových podkladech. Nesprávností v postupu ohledně předběžné otázky byla současně zcela ovlivněna zákonnost vydaných rozhodnutí.

[15] Ze všech shora uvedených důvodů tedy považuje stěžovatelka napadený rozsudek krajského soudu za nezákonný. Proto navrhla, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jak vyplývá z výše uvedeného, stěžejní právní otázkou, na jejímž zodpovězení je závislé posouzení zákonnosti jak žalovaného správního rozhodnutí, tak i napadeného rozsudku, je otázka možnosti aplikace ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[17] Podle § 57 odst. 1 správního řádu „[z]ávisí-li vydání rozhodnutí na řešení otázky, již nepřislouží správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu,

pokračování

aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.“

[18] Jak vyplývá z výše uvedeného, zákon nelimituje úvahu správního orgánu o předběžné otázce podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu tím, zda je věc „jednodušší“ nebo „složitější“, a nevytváří ani žádnou hierarchii postupů podle jednotlivých, výše citovaných ustanovení. Zvolení vhodného postupu je tedy při zachování zákonných limitů vždy na úvaze správního orgánu v závislosti na konkrétních okolnostech případu. V projednávané věci jak žalovaný, tak krajský soud vysvětlili, proč byl za daných skutkových okolností na místě postup podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, krajský soud pak navíc vyhodnotil jako správný i závěr, k němuž žalovaný při posuzování předběžné otázky dospěl. Jeho úvahy o procesní stránce věci i k otázce hmotného práva jsou přílehavé, včetně citovaných odkazů na judikaturu, Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje a nepovažuje za nutné je dále obsáhle rozvádět; ostatně samotné posouzení otázky existence pozemní komunikace stěžovatelka v podstatě (až na námitku soukromého vlastnictví pozemku, na němž se komunikace nachází) výslovně nezpochybňovala a své kasační námitky soustředila primárně na procesní stránku věci. Na tomto místě tedy Nejvyšší správní soud jen na okraj podotýká, že pro posouzení otázky existence pozemní komunikace je forma vlastnictví podkladového pozemku bez významu.

[19] Ke klíčové sporné otázce pak Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti uvádí, že nesouhlasí s právním názorem stěžovatelky, podle něhož měl správní orgán v dané věci postupovat podle § 57 odst. 1 písm. a), eventuálně písm. b) správního řádu, zatímco pro postup podle písm. c) nebyly splněny zákonné podmínky, neboť ve skutečnosti je tomu přesně naopak. Projednávaná věc nespadá do okruhu případů uvedených v § 57 odst. 1 písm. a), věta za středníkem, správního řádu, což ostatně stěžovatelka ani netvrdila. Snaha vyvolat řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu k otázce existence pozemní komunikace by pak byla velmi sporná. Správní orgán totiž sám návrh na zahájení takového řízení podat nemůže, zároveň tento typ řízení nelze zahájit na základě podnětu z úřední povinnosti. Stěžovatelce by pak [z hlediska postupu podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu] sotva bylo možno uložit, aby návrh na zahájení řízení podala sama, neboť předepsání takové povinnosti by se za daných okolností mohlo dostat do kolize s principem zákazu sebeobviňování. Překážkou pro zahájení řízení by navíc mohla být též skutečnost, že zákon nevylučuje, aby si o sporné otázce učinil správní orgán úsudek sám v jiném řízení (včetně jejího posouzení v rámci předběžné otázky). K tomu Nejvyšší správní soud jen upozorňuje, že výsledkem uvedeného řízení by nebylo závazné stanovisko, jak uvádí stěžovatelka, ale deklaratorní rozhodnutí o existenci právního vztahu.

[20] Neprůchodné či sporné jsou i jiné cesty. Pro vydání osvědčení o existenci pozemní komunikace podle § 142 odst. 2 správního řádu, o němž se stěžovatelka rovněž zmiňovala, by v dané věci nemusely být splněny zákonem stanovené podmínky (nespornost posuzované otázky), navíc při zajištění osvědčení by se z povahy věci nejednalo o postup podle § 57 správního řádu. Na místě pak nebyl ani podnět k zahájení řízení podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť tento typ řízení slouží pouze ke kategorizaci některých pozemních komunikací (dálnic, silnic a místních komunikací), nikoliv k určení, zda se vůbec o pozemní komunikaci jedná. Z hlediska povahy posuzované otázky, skutkových okolností případu i z hlediska uplatnění principu rychlosti a hospodárnosti řízení tak byl i dle názoru Nejvyššího správního soudu správný postup, který zvolil žalovaný, přičemž jiné postupy zde ani nebyly možné, případně byly přinejmenším sporné, jak bylo vysvětleno výše.

[21] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek je zákonný, kasační stížnost proti němu podanou proto jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[22] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, správní orgán byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady řízení přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti; Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. srpna 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu