



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **D. H.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2017, č. j. 088014/2015/KUSK-DOP/BKO, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2019, č. j. 46 A 92/2017 - 37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2019, č. j. 46 A 92/2017 - 37 **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23. 2. 2017, č. j. 088014/2015/KUSK-DOP/BKO, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný je **povinen nahradit** žalobci náklady řízení ve výši 14.800 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Městský úřad Neratovice (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015, č. j. MěÚN/12427/2015, uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu dle § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), pro porušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, kterého se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla BMW, registrační značky X, nezajistil, aby při jeho užití na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

[2] Řidič uvedeného vozidla, jehož totožnost nebyla správnímu orgánu známa, dne 3. 2. 2015 v 00:10 hod. v obci Neratovice, na ulici Dr. E. Beneše, zaparkoval osobní motorové vozidlo u křižovatky s ulicí 28. října a neponechal volný jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy, čímž porušil povinnost stanovenou v § 25 odst. 3 a v § 4 písm. a) a b) zákona o silničním provozu.

[3] Městský úřad uložil žalobci za popsaný přestupek pokutu ve výši 2.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný žalobcovu odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl.

[5] Žalobce ve své žalobě namítal, že mělo být vedeno společné řízení. Dne 12. 12. 2014 se totiž dopustil totožného správního deliktu, o kterém správní orgán rozhodl dne 23. 3. 2015. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Proto mělo být řízení zahájené pro správní delikt spáchaný dne 3. 2. 2015 spojeno s již probíhajícím řízením.

[6] K této námitce soud uvedl, že správní řízení v této věci bylo zahájeno dne 13. 5. 2015, tj. až poté, co nabylo právní moci rozhodnutí o předchozím deliktu. Námitku tak shledal nedůvodnou.

[7] Ohledně námítky žalobce směřující proti výroku napadeného rozhodnutí soud konstatoval, že i přes ne zcela vhodně užitá slova „zaparkoval“, je z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, jakého přestupku se žalobce dopustil. Stejně tak žalovaný ve výroku odkázal na příslušná zákonná ustanovení, která žalobce porušil. Proto soud nepřisvědčil ani této námitce.

[8] Ani další námítky uplatněné žalobcem (např. nezákonnost pokuty, skutečnost, že správní orgán rozhodl bez nařízení jednání, či nezohlednění nové právní úpravy), neshledal soud důvodnými.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností.

[10] V ní namítá, že žalovaný porušil § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu, neboť nespojil řízení, která vedl proti stěžovateli pro spáchání přestupku dle § 125f zákona o silničním provozu. Jestliže by tato řízení spojil, stěžovatel by byl povinen zaplatit pouze jednu pokutu, a to v maximální výši 2.500 Kč. Stěžovatel by také platil pouze jedny náklady řízení. Rozhodnutí správního orgánu tak stěžovatel shledává nezákonným.

[11] Dále stěžovatel namítá nezákonnost pokuty. Žalovaný totiž při jejím vyměření nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria uvedená v § 125e odst. 2 zákona o silničním provozu. Také neuvedl, jaké konkrétní skutečnosti pod tato kritéria podřadil, jak je hodnotil a jak se to projevilo na výši pokuty, tj. tato zákonná kritéria dostatečně neindividualizoval.

[12] Stěžovatel považuje výrok rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelný. Namítá, že výrok neobsahuje dostatečně přesné vymezení skutku, kterého se měl dopustit. Tato neurčitost pak neumožňuje jednoznačnou právní kvalifikaci. Není zřejmé, za jaký správní delikt je stěžovatel trestán. K tomuto odkazuje stěžovatel na rozsudek ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 241/2015 - 41. V tomto rozsudku mimo jiné Nejvyšší správní soud stanovil, že: „*musí být skutek ve výroku rozhodnutí správního orgánu popsán dostatečně určitě, aby nebyl zaměnitelný s jiným skutkem.*“

[13] Stěžovatel a jeho advokát v kasační stížnosti také vyjádřili svůj nesouhlas s vyvěšením jejich osobních údajů na webové stránce Nejvyššího správního soudu. Tento nesouhlas odůvodňují ústavně zaručeným právem na soukromí.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Zároveň požadoval náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí městského úřadu.

[18] Podle stěžovatele nelze z výroku rozhodnutí vyvodit, za jaký správní delikt je trestán. Nadto stěžovatel podotýká, že žalovaný ve výroku neuvedl všechna zákonná ustanovení, podle kterých rozhodoval, neboť § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu je odkazující.

[19] K nepřezkoumatelnosti se vyjadřoval Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 23. 2. 2015, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, ve kterém stanovil, že: „*Za nesrozumitelné je nutno považovat zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním apod. (...) V daném případě výrok rozhodnutí uložil pokutu za porušení ve výroku specifikovaného ustanovení zákona, když v odůvodnění jsou uvedeny konkrétní skutkové okolnosti jednání žalobkyně, v němž je spatřováno spáchání daného správního deliktu. Výrok správního rozhodnutí tedy není vnitřně rozporný, a není ani v rozporu s odůvodněním rozhodnutí. Rozhodnutí jako celek umožňuje jeho adresátovi seznat, jaké konkrétní jednání je mu vyčítáno a právní kvalifikaci takového jednání.*“

[20] Městský úřad ve výroku napadeného rozhodnutí nesprávně užil sloveso „zaparkoval“. Z následného odůvodnění a z odkazů na zákonná ustanovení je však nepochybně zřejmé, jaké jednání je stěžovateli vytýkáno. Proto lze výrok považovat za srozumitelný. Správní orgán ve výroku také dostatečně vymezil zákonná ustanovení, na základě kterých uložil stěžovateli sankci. K tomuto lze odkázat na rozsudek ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 1546/2008 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud stanovil, 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 správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.*“

[21] Ustanovení § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu sice má odkazující charakter, nicméně ve spojení s ostatními zákonnými odkazy je zřejmé, za jaký správní delikt je stěžovatel trestán. Nadto je z odůvodnění zřejmé, jakého porušení zákonných povinností se stěžovatel dopustil. Nejvyšší správní soud tak této námitce nepřisvědčil.

[22] Stěžovatel dále namítá, že správní orgán nerespektoval povinnost vedení společného řízení zakotvenou v § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu.

[23] Podle tohoto ustanovení ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že: „*Dopustil-li se provozovatel vozidla více správních deliktů podle § 125f, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností, vede se o těchto deliktech společné řízení.*“

[24] Ustanovení § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu pak uvádělo, že: „*Za více správních deliktů provozovatele vozidla podle § 125f, projednaných ve společném řízení, se uloží pouze jedna pokuta podle § 125f odst. 3. Pro určení výše pokuty se použije sazba pokuty za přestupek nejpřísněji postižitelný.*“

[25] Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu se: „*právnícká nebo fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*“

[26] Podle odst. 3 téhož ustanovení pak platí, že „*za správní delikt podle odst. 1 tohoto se uloží pokuta. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyší 10.000 Kč.*“

[27] V daném případě vykazovalo porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, podle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona. V souzené věci řidič porušil povinnosti stanovené v § 25 odst. 3 a § 4 písm. a) a b) zákona o silničním provozu. Podle § 125c odst. 5 písm. g) se za tento přestupek uloží pokuta od 1.500 do 2.500 Kč.

[28] Stěžovatel se dne 12. 12. 2014 dopustil správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Městský úřad zahájil správní řízení. Dne 23. 3. 2015 vydal rozhodnutí, kterým uložil stěžovateli povinnost zaplatit pokutu ve výši 2.000 Kč a náklady řízení. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Správní orgán o něm rozhodl dne 3. 2. 2017. Právní moc toto rozhodnutí nabylo dne 20. 2. 2017.

[29] Dne 3. 2. 2015 se stěžovatel opětovně dopustil nyní projednávaného správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu. Řízení o tomto správním deliktu zahájil městský úřad dne 13. 5. 2015. Rozhodnutí, kterým stěžovateli uložil povinnost zaplatit pokutu ve výši 2.000Kč, vydal dne 25. 5. 2015.

[30] Již dříve Nejvyšší správní soud judikoval, že při trestání správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů (viz např. rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328). Povinnost vést společné řízení zakotvená v § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu je pak obligatorní, tj. správní orgán je povinen při naplnění zákonných podmínek vést společné řízení.

[31] Sama skutečnost, že správní delikty nebyly projednány ve společném řízení, však ještě nemusí představovat vadu řízení, která má vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018 - 46, ustanovení § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu představuje procesní cestu vedoucí k naplnění odst. 3 téhož ustanovení. Je tak třeba primárně posoudit, zda správní orgán při ukládání pokuty aplikoval absorpční zásadu obsaženou v § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu. Absorpční zásada znamená, že přísnější trest pohlcuje trest mírnější (*poena maior absorbet minorem*). Pokud by tato zásada nebyla dodržena, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí.

[32] V posuzovaném případě je v první řadě třeba konstatovat, že u dvou popsanych správních deliktů byly podmínky pro aplikaci § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu naplněny. Jednalo se o dva správní delikty téhož provozovatele vozidla podle § 125f zákona o silničním provozu. Obě řízení vedl tentýž městský úřad (Městský úřad Neratovice). Oba správní delikty byly spáchány v době mezi 12. 12. 2014 a 3. 2. 2015, tj. dříve, než městský úřad zahájil první správní řízení (zahájeno 11. 3. 2015), a než bylo o prvním z deliktů pravomocně rozhodnuto.

[33] Správní řízení tvoří jeden celek a uplatňuje se v něm zásada jednotnosti řízení. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel podal proti rozhodnutí městského úřadu o prvním z deliktů odvolání, nenabývalo toto rozhodnutí právní moci již 14. 4. 2015, jak nesprávně uvedl krajský soud. Ačkoliv městský úřad vydal v prvním řízení rozhodnutí, byla v určitou dobu paralelně vedena dvě správní řízení o deliktech spáchaných před zahájením prvního řízení. V rámci odvolacího řízení měl žalovaný tuto vadu napravit a obě řízení spojit. Žalovaný však postupoval v rozporu s § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu, neboť tato dvě řízení nespojil.

[34] Jak bylo uvedeno výše, samotná skutečnost nevedení společného řízení však nemusí mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jestliže je v řízeních respektována absorpční zásada. K její aplikaci jsou správní orgány povinny. V nyní namítaném řízení měl městský úřad povinnost tuto zásadu uplatnit a zohlednit ji při ukládání sankce. Při vedení společného řízení by se uplatnil § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu. Stěžovatel by byl povinen zaplatit pouze jednu pokutu a jedny náklady řízení. Výše pokuty by tak mohla činit maximálně 2.500 Kč. V obou uvedených správních řízeních však městský úřad uložil stěžovateli povinnost zaplatit pokutu ve výši 2.000 Kč. Celkem byl stěžovatel povinen zaplatit 4.000 Kč. Absorpční zásadu tak žalovaný zcela pominul, čímž došlo k uložení pokuty v rozporu se zákonem.

[35] Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost stěžovatele v tomto bodě důvodnou. Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že o správních deliktech nemělo být vedeno společné řízení, a proto se již v napadeném rozsudku nezabýval namítaným porušením absorpční zásady, ač tak učinit měl. Pro tuto důvodně vytykanou vadu (nerespektování absorpční zásady) pak měl rozhodnutí žalovaného zrušit, což neučinil.

[36] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shora dospěl k závěru, že pokuta byla stěžovateli uložena z důvodu nerespektování absorpční zásady v nezákonné výši, a pro tento důvod nemůže rozhodnutí žalovaného ve výroku o trestu obstát, nemůže se již zabývat námitkami nezohlednění všech zákonných kritérií pro uložení pokuty.

[37] Ke zveřejňování rozhodnutí soud konstatuje, že tato otázka se nijak nedotýká předmětu řízení. Zveřejňování rozsudků Nejvyšším správním soudem se nijak nevymyká praxi ostatních vysokých soudů.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Správní orgán je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení

s § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který ve věci úspěch neměl. Za úspěšného účastníka je nutno považovat v tomto případě stěžovatele.

[40] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 3.400 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 6.400 Kč.

[41] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti, § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 3.100 Kč, a paušální částku ve výši 300 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 8.400 Kč.

[42] Žalovaný je proto povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 14 800 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu