



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupen Mgr. Lukášem Votrubou, advokátem se sídlem Moskevská 637/6, Liberec 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2018, č. j. OD 909/18-3/67.1/18259/Rg, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 15. 8. 2019, č. j. 60 A 16/2018 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Frýdlant (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 8. 2018, č. j. PDMUFT 20632/2018, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se dopustil z nedbalosti tím, že dne 26. 1. 2018 v 19.30 hod. řídil motorové vozidlo tovární značky Nissan, registrační značky X, ulicí Purkyňova ve Frýdlantu, kde nerespektoval dopravní značku B1 (Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech) s dodatkovou tabulkou „Platí od 1.11. - 15.3.“ Městský úřad uložil žalobci za uvedený přestupek pokutu ve výši 1.500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí v plném rozsahu potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou krajský soud neshledal důvodnou a zamítl ji. Nepřisvědčil tak žalobní námitce týkající se pochybení městského úřadu spočívajícího v tom, že žalobce nepředvolal k ústnímu projednání přestupku. Pro účely správního řízení totiž není nezbytně nutné, aby byl obviněný u ústního jednání přítomen. Žalobce byl zastoupen zástupcem, který se ústního jednání účastnil, a jménem žalobce se k přestupku vyjádřil. Soud dále nepovažoval napadené rozhodnutí za nezákonné z důvodu, že by z něj nebylo zřejmé, za jaký skutek je žalobce trestán. Stejně tak s žalobcem nesouhlasil v tom, že bylo dopravní značení v místě spáchání přestupku zmatečné. Dopravní značka, kterou žalobce porušil, je v souladu s přílohou 3 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích. Dodatková tabulka nacházející se pod touto značkou zpřesňuje, v jakém období je třeba se zákazovou značkou řídit, a nedává prostor k pochybám. Krajský soud se odmítl zabývat námitkou, že v posuzované věci nebyla naplněna materiální stránka přestupku, neboť ji zástupce žalobce uvedl až při ústním jednání, a soud ji proto považoval za opožděnou.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítl neurčitost výroku rozhodnutí městského úřadu, neboť z něj nelze učinit jednoznačný závěr o tom, jakou konkrétní povinnost stěžovatel porušil a jakého přestupku se dopustil. Městský úřad totiž ve výroku svého rozhodnutí výslovně neuvedl § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Tento závažný nedostatek rozhodnutí městského úřadu neodstranil ani žalovaný, který ve výroku svého rozhodnutí fakticky změnil rozhodnutí městského úřadu tím, že uvedl: „řídil motorové vozidlo a v rozporu s ust. § písm. c) zákona o silničním provozu“, tedy absentuje zde číslice 4. Pokud stěžovatel k těmto chybám ještě připočte, že žalovaný ve výroku svého rozhodnutí uvedl zcela špatné číslo jednací napadeného rozhodnutí městského úřadu, musí dospět k závěru, že všechna tato pochybení ve svém souhrnu jsou natolik závažná, že způsobují nezákonnost rozhodnutí. Ani jeden ze správních orgánů (přestože byly na své chyby upozorněny v žalobě) do doby rozhodnutí soudu neučinily žádný úkon, jímž by potvrdily, že se jednalo o chybu v psaní či počtu, tj. nevydaly opravné rozhodnutí (viz § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Stěžovatel proto dovozuje, že se o zjevné chyby v psaní a počtech nejednalo. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že je toto pochybení možné překlénout interpretací.

[6] V rámci další kasační námítky stěžovatel zopakoval, že vycházel z domněnky, že se pod zákazem vjezdu objevuje dodatková tabulka „S povolením školy“, jejíž význam odpovídá § 67 odst. 5, 6 a 7 zákona o silničním provozu, tedy že zde vjezd (jako osoba se zdravotním postižením) povolen má. Dodatková tabulka „Platí od 1. 11. – 15. 3.“ však dle stěžovatele není právní úpravou povolena. Krajský soud měl proto na věc pohlížet tak, jako by se tato dodatková tabulka na místě nevyskytovala, tedy by zde byl pouze prostý zákaz (značka B1), do kterého stěžovatel jako držitel průkazu ZTP má volný přístup. Krajský soud se srozumitelností dopravního značení a přípustností uvedené dodatkové tabulky, stejně jako souladem tohoto značení se zákonnou úpravou, nezabýval.

[7] Stěžovatel dále soudu vytkl, že se nezabýval námitkou nenaplnění materiální stránky přestupku z důvodu její opožděnosti. Nejednalo se totiž o novou námitku, nýbrž o pouhé zpřesnění již uplatněného žalobního bodu (konkrétně žalobního bodu vymezeného v bodě 24 a 25 žaloby).

[8] Stěžovatel rovněž poznamenal, že na stejné místo jezdí pravidelně k volbám již několik let a nikdy za to nebyl pokutován. Měl za to, že jakožto osoba se zdravotním postižením se může k volební místnosti dopravit motorovým vozidlem. Požádal proto Nejvyšší správní soud, aby posoudil, jaké právo má silnější povahu, zda právo účastnit se svobodně voleb či právo na zajištění pořádku na pozemních komunikacích.

[9] Za nesprávný považoval stěžovatel rovněž závěr krajského soudu, že nebyl zkrácen na svém procesním právu účastnit se projednání přestupku a vyjádřit se k věci. Cítí se být dotčen tvrzením krajského soudu, že se k ústnímu jednání nedostavil bez náležité omluvy či bez vážného důvodu. Stěžovatel totiž nebyl na ústní jednání řádně pozván, předvolání bylo doručeno pouze jeho právnímu zástupci, nikoliv stěžovateli osobně. V protokole o ústním jednání ani nikde jinde není uvedeno, že by se z jednání neomluvil, naopak ho omluvil jeho zástupce. Na zástupce stěžovatele nelze vztahovat poučení o procesních právech osoby obviněné z přestupku, neboť to musí být vždy učiněno výlučně ve vztahu k osobě obviněné z přestupku.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na odůvodnění svého v záhlaví uvedeného rozhodnutí. Nadto poukázal na skutečnost, že dne 18. 9. 2019 vypracoval opravné rozhodnutí, kterým do výroku napadeného rozhodnutí doplnil chybějící číslici 4. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou týkající se neuvedení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu ve výroku rozhodnutí městského úřadu a jeho neúplného uvedení ve výroku rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v této otázce správně odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 – 46, č. 3656/2018 Sb. NSS, podle něhož: „*Správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí [...] uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. 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.*“ Je také namístě připomenout, že smyslem právních požadavků na vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o přestupku je specifikovat přestupek tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru je totiž nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postížen, aby bylo vyloučeno riziko dvojího postihu pro týž skutek, překážky věci rozhodnuté

a rovněž zajištěno řádné právo na obhajobu v případě podaného odvolání (viz rovněž usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS).

[14] Ve světle uvedených judikатурních závěrů krajský soud správně posoudil, že v případě stěžovatelem napadených rozhodnutí bylo možné překlenout namítané nedostatky ve výrocích těchto rozhodnutí interpretací. Z rozhodnutí správních orgánů je bez pochyb zřejmé, za jaké jednání byl stěžovatel trestán, takže sankcionované jednání nemohlo být zaměnitelné s jiným jednáním. Městský úřad ve výroku svého rozhodnutí řádně vymezil skutek, který byl kladem stěžovateli za vinu, a v odůvodnění rozhodnutí specifikoval, že obviněný porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Žalovaný pak ve výroku napadeného rozhodnutí toto ustanovení sice uvedl, nicméně zjevně písařskou chybou mu „vypadlo“ číselné označení paragrafu (tedy číslice 4). Z odůvodnění obou rozhodnutí však bylo nepochybné, o jaké zákonné ustanovení se jednalo. Krajskému soudu lze tedy přisvědčit, že se jednalo toliko o formální pochybení bez vlivu na zákonnost napadených rozhodnutí. Pro posouzení věci přitom není podstatné, že správní orgány v reakci na žalobní tvrzení nevydaly v souladu s § 70 správního řádu opravná usnesení (resp. žalovaný vydal opravné usnesení týkající se jeho písařské chyby ve výroku rozhodnutí až dne 18. 9. 2019, tj. po až podání kasační stížnosti). Závažnost těchto pochybení nebyla zvýšena tím, že žalovaný rovněž ve výrokové části napadeného rozhodnutí uvedl nesprávné číslo jednací rozhodnutí správního orgánu I. stupně (městského úřadu). Opět se totiž jednalo o toliko formální chybu nevyvolávající jakékoliv pochybnosti o tom, jaké rozhodnutí žalovaný přezkoumával (žalovaný v napadeném rozhodnutí správně identifikoval správní orgán, který rozhodnutí vydal, datum rozhodnutí, účastníka řízení a spisovou značku rozhodnutí).

[15] Stěžovatel dále zpochybňuje srozumitelnost a zákonnost dodatkové tabulky „Platí od 1. 11. – 15. 3.“ umístěné pod dopravní značkou B 1 „Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech“. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem považuje význam této značky za zcela jasný. Je nepochybné, že zákaz platí v uvedeném období, a pokud zde není označen konkrétní rok, je zjevné, že platí každý rok (přičemž stěžovatel spáchal přestupek právě v uvedeném časovém rozmezí). Krajský soud se sice podrobněji nevyjadřoval k souladu dodatkové tabulky se právní úpravou, nicméně z jeho odůvodnění je zřejmé, že ji za nezákonnou nepovažoval. Je přitom nutno uvést, že ani případný rozpor dodatkové tabulky s právními předpisy by neměl na posouzení protiprávního jednání stěžovatele vliv. Krajský soud totiž správně poznamenal, že stěžovateli by nebylo ku prospěchu, pokud by místo této dodatkové tabulky byla pod zákazovou značkou umístěna dodatková tabulka „Vjezd pouze na povolení školy“, jak se stěžovatel údajně domníval. Stěžovatel netvrdil, že by takovým povolením disponoval a pouze ze skutečnosti, že je držitelem průkazu ZTP, nelze dovodit, že by uvedeným dopravním značením nebyl vázán. Zákon o silničním provozu sice upravuje případy, kdy osoby se zdravotním postižením nemusí respektovat značku zákaz vjezdu, v nyní posuzované věci se však o takový případ nejednalo. Ustanovení § 67 odst. 6 toliko uvádí, že „[v] jednotlivých případech a je-li to naléhavě nutné, mohou vozidla označená parkovacím průkazem pro osoby se zdravotním postižením vjíždět i tam, kde je značka „Zákaz vjezdu“ omezena dodatkovými tabulkami „JEN ZÁSOBOVÁNÍ“; „MIMO ZÁSOBOVÁNÍ“; „JEN DOPRAVNÍ OBSLUHA“ a „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHU“. Stěžovateli proto rovněž nelze přisvědčit, že by pro něj bylo jakkoliv výhodnější, pokud by soud na věc pohlížel tak, jako by se dodatková tabulka na místě vůbec nenacházela. Ani v takové situaci by totiž nebylo možno dovodit, že stěžovatel jako osoba se zdravotním postižením nebyl dopravní značkou „Zákaz vjezdu všech vozidel v obou směrech“ vázán.

[16] Ke stěžovatelem namítanému nesprávnému posouzení opožděnosti námitky týkající se nenaplnění materiální stránky přestupku Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je třeba formulovat žalobní body tak, aby z nich bylo jasně patrné, z jakých

důvodů žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. stanoví, že „[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu „podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“.

[17] Stěžovatel uvedený žalobní bod v žalobě výslovně neformuloval a ani z textu žaloby nebylo zřejmé, že by namítal nenaplnění materiální stránky přestupku. V žalobě pouze zmiňoval okolnosti spáchání přestupku, to jest, že jel pomalu, nikoho neohrožoval, či měl za to, že jako invalida může touto cestou jet. Na tato tvrzení však krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně reagoval s tím, že uvedené skutečnosti nejsou pro posouzení věci podstatné. Upozornil přitom, že k naplnění skutkové podstaty daného přestupku došlo již porušením povinnosti respektovat zákaz vjezdu vozidlem, bez ohledu na to, jakým způsobem jízdy stěžovatel do zákazu vjel (viz bod 30 rozsudku krajského soudu).

[18] Nejvyšší správní soud se tedy přiklání k závěru krajského soudu, že námitku nenaplnění materiální stránky přestupku je nutno považovat za novou námitku (nikoliv pouhé upřesnění či rozšíření tvrzení uvedených v žalobě). Vzhledem k tomu, že ji zástupce stěžovatele uplatnil až při ústním jednání, tedy po zákonné lhůtě stanovené pro podání žaloby, krajský soud správně uzavřel, že jde o námitku opožděnou. Pro úplnost však Nejvyšší správní soud dodává, že ve své judikatuře setrvale zastává názor, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech i materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (viz např. rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, či ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 – 23). I v posuzované věci tak je třeba mít materiální stránku přestupku za naplněnou.

[19] Krajský soud rovněž správně posoudil namítané zkrácení stěžovatele na procesním právu účastnit se projednání přestupku. Stěžovatel konkrétně městskému úřadu vytýkal, že doručil předvolání k ústnímu jednání toliko jeho zástupci a nikoliv také přímo jemu. Krajský soud v této otázce správně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dovodila, že ústní jednání ve věci obvinění z přestupku není zpravidla případem, kdy má účastník v řízení něco osobně vykonat (§ 34 odst. 2 správního řádu). Není proto vadou řízení, pokud je předvolání v takovém případě doručeno pouze zástupci obviněného. Osobní účast obviněného, který je zastoupen, by byla vyžadována pouze tehdy, pokud by vyvstala potřeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu. V takovém případě by tedy musel správní orgán předvolat přímo obviněného, jehož osobní účast by byla nutná pro dosažení cíle řízení, tedy pro zjištění skutkového stavu [blíže viz např. krajským soudem odkazované rozsudky ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 – 61, či ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 120/2014 – 21, č. 3104/2014, které se sice vztahují k již neúčinnému zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nicméně jeho závěry jsou plně aplikovatelné i ve vztahu k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který dopadal na nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)].

[20] Městský úřad postupoval v posuzované věci správně, pokud předvolání k nařízenému ústnímu jednání zaslal pouze zástupci (zmocněnci) stěžovatele. Z protokolu o ústním jednání ze dne 20. 8. 2018 vyplývá, že městský úřad nepovažoval za nezbytné provést výslech stěžovatele, shromážděné důkazy měl za dostatečné pro řádné zjištění skutkového stavu. Ústní jednání tedy mohlo proběhnout bez přítomnosti stěžovatele, který byl řádně předvolán (předvolání k ústnímu jednání bylo správně doručeno zástupci stěžovatele, neboť osobní účast stěžovatele při jednání nebyla nutná), a bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu se k jednání nedostavil (viz § 80 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky). Z protokolu o jednání není zřejmé,

že by jej z jednání omluvil jeho zástupce, jak stěžovatel uváděl v kasační stížnosti, nadto by se patrně nejednalo o náležitou omluvu, neboť tu je třeba učinit u správního orgánu včas, tedy pokud možno ještě před jednáním. Krajský soud správně uvedl, že stěžovatel nebyl nijak zkrácen na svých procesních právech, měl možnost se k věci vyjádřit prostřednictvím svého zmocněnce, případně mohl zaslat správnímu orgánu písemné vyjádření. Za pochybení nelze považovat ani to, že poučení obviněného bylo v rámci ústního jednání učiněno pouze vůči zástupci stěžovatele, neboť podstatou zastoupení je, že správní orgán jedná namísto s účastníkem řízení s jeho zástupcem.

[21] Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelem uváděný výkon volebního práva s nyní projednávanou věcí nijak nesouvisí. Stěžovatel není trestán za to, že jel vykonat své aktivní volební právo, ani za to, že se k volební místnosti dostavil motorovým vozidlem. Je trestán za to, že při odjezdu od volební místnosti nesprávně odbočil a porušil dopravní značku B1 s dodatkovou tabulkou. Pro posouzení věci rovněž bylo bezpředmětné posuzovat, které právo má silnější povahu (zda právo volební, či právo na zajištění pořádku na pozemních komunikacích).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tak nemá. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud právo na náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 31. října 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu