



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **F. F.**, zastoupen Mgr. Vlastimilem Slanařem, advokátem se sídlem Krušínova 140/1, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, č. j. 22 A 44/2012 - 37,

t a k t o:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, č. j. 22 A 44/2012 – 37, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 10. 2012, č. j. JMK 45429/2012, sp. zn. S-JMK 45429/2012/OD/Fö, **se zrušují** a **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě částku ve výši 3.000 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Vlastimila Slanaře, advokáta.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 11.800 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Vlastimila Slanaře, advokáta.

O d ů v o d n ě n í:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, č. j. 22 A 44/2012 - 37, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen stěžovatel) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 4. 10. 2012, č. j. JMK 45429/2012 kterým bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Brna (dále jen „magistrát“) ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. ODSČ52277-PŘ/11CI, jímž byl stěžovatel uznán viným ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustil dne 4. 12. 2011 v 10:36 hod při řízení motorového vozidla tovární značky Mitsubishi, reg zn. X v Brně na ulici Terezy Novákové 57 tím, že překročil nejvyšší dovolenou

rychlost v obci o 20 km/hod Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 5.000 Kč a zákaz činnosti řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že stěžovatel především namítal, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť ke kontaktu se zasahujícími policisty došlo až když bylo vozidlo zaparkováno a celá posádka vozidla se nacházela mimo něj. Toto stěžovatelovo tvrzení je v rozporu s úředním záznamem o podezření ze spáchání přestupku v dopravě (dále jen „úřední záznam“). Dále stěžovatel tvrdil, stejně jako v odvolání, že místo, které je uvedené v úředním záznamu jako místo zastavení vozidla hlídkou městské policie, tj. Terezy Novákové 106, neexistuje. Stěžovatel dále vyslovil i pochybnosti o správnosti naměřené rychlosti. Krajský soud tvrzení stěžovatele, že vozidlo neřídil, označil za nepřesvědčivé. Podle jeho názoru z předložených důkazů jednoznačně vyplývá místo, čas i výsledek změřené rychlosti vozidla a že nedošlo k zastavení vozidla s možností výměny řidiče. Skutkový stav tak byl na základě důkazů provedených správními orgány zjištěn v dostatečném rozsahu. Ve vztahu k další žalobní námitce, že správní orgán nepřipustil další důkazy, se krajský soud ztotožnil s názorem krajského úřadu v tom, že provedení navržených důkazů bylo nadbytečné a odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, č. j. 8 As 10/2006 - 48 a ze dne 25. 11. 2003 sp. zn. 7 A 82/2002. Krajský soud se rovněž zabýval námitkou, že přestupek byl projednán ve stěžovatelově nepřítomnosti, když stěžovatel namítal, že správní orgány postupovaly v otázce prominutí zmeškané lhůty a neplatnosti úkonu předvolání nepřiměřeně formalisticky a v rozporu s účelem správního řízení. Krajský soud konstatoval, že pokud se stěžovatel rozhodl pro odjezd z místa doručování, nelze z tohoto vydedukovat, že v místě doručování nepobýval bez svého zavazování. Shledal tak, že správní orgán postupoval v dané věci naprosto správně a předvolání lze považovat za řádně doručené podle ust. § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V neposlední řadě se krajský soud zabýval žalobní námitkou, že došlo k porušení zásady „ne bis in idem“, tedy zásady dvojího přičítání, a to tak, že bylo dvakrát přihlédnuto k téže okolnosti při rozhodování o druhu a výši sankce. Touto okolností měla být skutečnost, že stěžovatel se dopustil téhož přestupku v období dvanácti po sobě jdoucích měsíců. Krajský soud odmítl tuto žalobní námitku, protože jak vyplývá z prvostupňového rozhodnutí, magistrát vycházel při ukládání sankce z toho, že jednání stěžovatele porušilo zájem společnosti, kdy přitěžujícími okolnostmi byla doba jízdy v dopoledních hodinách, místo, tj. před přechodem pro chodce, a skutečnost, že v záznamu o přestupcích má z 11 záznamů, z nichž 4 se týkaly překročení nejvyšší dovolené rychlosti, tzn., že spáchané přestupky prokazují zvýšenou nezávažnost stěžovatele při účasti v provozu na pozemních komunikacích.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud neodstranil rozhodnutí správního orgánu, které mělo závažné a zásadní procesní vady, kterými byl porušen zákon, a že takové vady měly za následek nezjištění skutkového stavu, o kterém by nemohly být pochybnosti. V důsledku uvedeného postupu správních orgánů bylo porušeno jeho právo na osobní účast u jednání i právo na obhajobu. Krajský soud nenapravit postup správních orgánů, který měl vést k tomu, že některé podstatné skutkové okolnosti přestupku nebyly náležitě objasněny, a odmítl provést důkazy, které zpochybňují situaci spáchání přestupku tak, jak je popsána v úředním záznamu. K neprovedení navržených důkazů stěžovatel poukázal na to, že správní řízení před orgány I. a II. stupně je jeden celek, a proto se na argumenty uplatněné v odvolání nelze dívat jako na definitivně promeškané úkony. Podle stěžovatele se krajský soud dopustil rozporu se zákonem, když nepřezkoumal věcnou správnost napadeného správního rozhodnutí, tedy neprojednal věc v plné jurisdikci, nýbrž, jak sám uvádí v napadeném rozsudku, přezkoumával pouze zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Tím bylo porušeno stěžovatelovo právo na spravedlivý proces. Stěžovatel také

pokračování

namítal, že správní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ust. § 74 zák. č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) bez jeho přítomnosti, protože nezohlednil namítané důvody uplatněné v odvolání, podle kterých se nemohl dostavit k ústnímu jednání bez své viny. V této souvislosti tvrdil, že správní orgány posuzovaly otázku prominutí zmeškané lhůty a neplatnosti úkonu předvolání nepřiměřeně formalisticky a nikoli podle věcného obsahu podání, kdy mu zmeškaný úkon neprominuly, neplatnost předvolání nevyslovily, ale dokonce jej o takové možnosti domáhat se ani nepoučily formálně přesně a vyčerpávajícím způsobem.

Stěžovatel také namítal, že při rozhodování o druhu a výši trestu, kdy mu byla uložena pokuta a zákaz činnosti řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců a obě tyto sankce na horní hranici zákonem vymezené trestní sazby, došlo k porušení zásady ne bis in idem, zásady zákazu dvojího přičítání a navíc ještě k porušení zásady pro ukládání trestů, a to tak, že bylo dvakrát přihlédnuto k okolnosti, že se stěžovatel dopustil přestupku překročení rychlosti o 20 km/hod. Poprvé jako k přitěžující okolnosti, která se projevuje na výši trestu, a podruhé jako k součásti skutkové podstaty přestupku podle ust. §125c odst. 4 písm. e) a odst. 5 zákona o silničním provozu v souladu s ust. § 11 odst. 1, 2 a § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, který spočívá právě v opakování skutku. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, eventuálně současně zrušil rozhodnutí krajského úřadu i magistrátu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu hlídka městské policie naměřila dne 4. 12. 2011 na ulici Terezy Novákové 57 vozidlu tovární značky Mitsubishi, reg zn. X rychloměrem AD9C, v. č. 06/0022 rychlost 73 km/hod. Při zvážení možné odchylky měřícího zařízení +- 3 km/hod mu byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 70 km/hod. Podle úředního záznamu byl řidič měřeného vozidla zastaven na ulici Terezy Novákové 106, přičemž od okamžiku měření do zastavení vozidla hlídkou městské policie nedošlo k zastavení vozidla s možností výměny řidiče. Stěžovatel do oznámení přestupku napsal, že s přestupkem nesouhlasí a že se vyjádří u správního orgánu. Dne 5. 1. 2012 bylo stěžovateli doručeno předvolání k ústnímu jednání na 26. 1. 2012, ze kterého se v den konání jednání omluvil. Omluva byla správním orgánem akceptována a stěžovateli bylo zasláno předvolání k ústnímu jednání na 21. 2. 2012. Protože stěžovatel nebyl dne 31. 1. 2012 zastižen, byla mu zanechána výzva k vyzvednutí zásilky s poučením o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky v uložené době. Stěžovatel si zásilku nevyzvedl, protože byl v době od 29. 1. do 12. 2. 2012 na dovolené mimo své bydliště. Dne 21. 2. 2012 vydal magistrát rozhodnutí o přestupku. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž uvedl důvod, proč se v době uložení písemnosti nezdržoval v místě bydliště, dále zpochybnil zjištěný skutkový stav, podklady předložené orgány městské policie označil za nevěrohodné a za nepřesně vystihující skutečný průběh přestupku. Uvedl, že vozidlo nebylo zastaveno během jízdy na ulici Terezy Novákové u domu č. 106, ale že policisté přijeli na parkoviště, kde bylo vozidlo zaparkováno a nemohli tak vědět, kdo ho řídil. Proto navrhl výslech svědků Romana Jonáše, Šárky Jonášové a zakročujících policistů. Odvolací správní orgán odvolání zamítl.

Ve vztahu k první stížní námitce Nejvyšší správní soud zkoumal, zda lze zjištěný skutkový stav považovat za dostatečně zjištěný tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti a nebylo již třeba provádět další dokazování.

V této souvislosti je především nutno poukázat na to, že adresa Terezy Novákové, kde by číslo 106 bylo číslem orientačním, tj. místo zastavení vozidla reg. zn. X uvedené v úředním záznamu, neexistuje. Existuje sice adresa Terezy Novákové 106/41, ale jedná se o místo, které je v opačném směru jízdy předmětného vozidla ve vzdálenosti několika desítek metrů od místa, kde byla měřena jeho rychlost. Za této situace je tedy vyloučeno, aby vozidlo, jehož rychlost byla měřena v 10:36 h, bylo zastaveno na místě uvedeném v úředním záznamu v 10:37 h. Během intervalu 1 min se nemohlo stihnout otočit a ujet v protisměru několik desítek metrů. Navíc není ani logické, aby vozidlo, jehož rychlost byla měřena, bylo zastaveno v protisměru. Přitom stěžovatel již v odvolání tvrdil, že vozidlo reg. zn. X, ve kterém jel, zastavilo až na parkovišti. V situaci, kdy bylo sporné místo, zda a kde strážníci vozidlo reg. zn. X zastavili, a v důsledku toho, i kdo vozidlo řídil, nemohl být učiněn jednoznačný závěr, že řidičem předmětného vozidla byl stěžovatel. Vzhledem k takto neúplně zjištěnému skutkovému stavu měl správní orgán doplnit dokazování výsledkem navržených svědků, a to jak osob, které jely ve vozidle, tak i strážníků městské policie, aby byly odstraněny pochybnosti o tom, kde bylo předmětné vozidlo zastaveno a kdo je řídil. Správní orgány tak postupovaly v rozporu s ust. § 3 správního řádu a rozhodly na základě stavu věci, o němž jsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud proto vyhodnotil tuto stížní námitku jako důvodnou.

Další stížní námitka, že krajský soud jednal v rozporu se zásadou plné jurisdikce, když nepřezkoumával věcnou správnost, ale pouze zákonnost napadeného rozhodnutí, je podle Nejvyššího správního soudu nedůvodná. Zásada plné jurisdikce ve správním soudnictví znamená, že soudy přezkoumávají pravomocná správní rozhodnutí jak po stránce skutkové, tak po stránce právní. Transpozice požadavku plné jurisdikce je obsažena v ust. § 77 odst. 2 s. ř. s., které stanoví, že v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Soud tedy při rozhodování vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak popř. i z jím provedených důkazů. Soud tedy hodnotí správnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat tím, že dokazování doplní či nahradí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007 č. j. 1 As 32/2006 - 4. V této souvislosti lze odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 8 As 27/2010 – 75, kde je uvedeno, že *„Žalobce je povinen tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje zákonu, a toto tvrzení odůvodnit. Stihá ho tedy břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Správní soud přezkoumává zákonnost napadeného pravomocného rozhodnutí. Při přezkumu správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění, učiněných správním orgánem v mezích žalobních námitek. Posuzuje přitom, zda správními orgány zjištěný skutkový stav poskytuje dostatečný podklad pro závěry správního orgánu, o které opřel své rozhodnutí a zda tyto závěry obstojí ve světle námitek a tvrzení žalobce. Řízení před správními soudy tedy není pokračování správního sankčního řízení, nýbrž soudní kontrolou jeho zákonnosti, vystavěnou na kasačním principu. Neobstojí proto názor stěžovatele, které správní soud chápe jako „správní orgán třetího stupně.“* Protože krajský soud při hodnocení zjištěného skutkového stavu správním orgánem dospěl k závěru, že je zjištěn v dostatečném rozsahu, neshledal důvod pro doplnění dokazování. Krajský soud tak jednal v plné jurisdikci, protože přezkoumával rozhodnutí jak po stránce právní, tak po stránce skutkové, kdy zkoumal, zda správní orgán dostatečně zjistil skutkový stav, který tvoří podklad pro jeho rozhodnutí a zda takto zjištěný skutkový stav správní orgán i správně vyhodnotil.

Brojí-li stěžovatel proti tomu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno bez jeho přítomnosti a považuje-li takové jednání, za jednání odporující ust. § 74 zákona o přestupcích, protože správní orgán neprominul zmeškání lhůty a nevypravil neplatnost úkonu předvolání s odkazem na důvody stěžovatelova nedostavení se, pak Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto stížní námitku důvodnou.

pokračování

Stěžovatel sice vytykal správnímu orgánu, že rozhodl v jeho nepřítomnosti, ale nezpochybnou právní účinky doručení předvolání k ústnímu jednání. Pouze namítal, že namítal, že krajský úřad jeho odvolání neposuzoval věcně podle obsahu v otázce prominutí zmeškané lhůty a neplatnosti úkonu předvolání. Odvolacímu správnímu orgánu nelze vytykat nepřiměřeně formalistický postup, protože správní řád stanoví přesně podmínky, které musí být splněny, aby mohla být určena neplatnost doručení. Neexistuje v českém právním řádu norma, která by stanovovala správnímu orgánu povinnost domýšlet z pouhého uvedení důvodu, pro který si nemohl stěžovatel uloženou písemnost vyzvednout, že se domáhá určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Stěžovatelovu námitku, že nebyl správními orgány poučen, a to formálně přesně a vyčerpávajícím způsobem, Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou s odkazem na skutečnost, že byl dostatečně poučen, když mu bylo v místě doručování zásilky společně s výzvou k vyzvednutí zanecháno poučení o právních důsledcích nevyzvednutí uložené zásilky včetně možnosti postupu podle ust. 24 odst. 2 a § 41 správního řádu. Správní orgán je podle ust. § 4 odst. 2 správního řádu povinen poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, a to vzhledem k úkonu a osobním poměrům dotčené osoby. Poučení se poskytuje účastníkům o jejich právech a povinnostech. Obsahem poučovací povinnosti však není praktický návod, v němž by bylo účastníkovi řízení sděleno, co má, resp. může, v dané situaci učinit.

Námítá-li stěžovatel, že došlo k porušení zásady *ne bis in idem* a zásad správního trestání, Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto námitku důvodnou. Zásada *ne bis in idem* znamená, ve smyslu uplatněném stěžovatelem, zákaz dvojího přičítání. Tato zásada má zabránit dvojímu přičítání téže skutečnosti, kdy by byla přičítána jako znak skutkové podstaty a jako okolnost obecně polehčující nebo přitěžující. Pachatel by byl v případě porušení této zásady dvakrát zvýhodněn, anebo dvakrát znevýhodněn, což by nebylo v souladu zejména s preventivní a represivní funkcí trestního práva. Tato zásada ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod platí nejen pro činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, ale i pro činy spadající mezi přestupky či jiné správní delikty, které mají trestněprávní povahu. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se aplikace čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vymezujícího právo na spravedlivý proces v trestních věcech, není určující význam, jaký má pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání v právním řádu státu, o jehož případ jde, ale vykládá se nezávisle na něm v zájmu toho, aby zajistil jednotnou ochranu lidských práv ve všech státech, které ratifikovaly Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Zásada *ne bis in idem* platí i pro správní trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44). V případě stěžovatele však k porušení této zásady nedošlo, protože správní orgán I. stupně přihlédl jako k přitěžujícím okolnostem k tomu, že se jednalo o jízdu v dopoledních hodinách, těsně před přechodem pro chodce a k tomu, že evidenční kartě řidiče měl již jedenáct záznamů o přestupcích, z toho čtyři o překročení nejvyšší dovolené rychlosti. Nedošlo tedy k dvojímu přihlédnutí k okolnosti, že se dopustil totožného přestupku, opakovaně v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců.

Z důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož rozhodnutí krajského úřadu trpí podstatnou vadou řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, pro kterou bylo rozhodnutí možno zrušit již v řízení před krajským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil rozhodnutí krajského úřadu a věc mu vrací k dalšímu řízení.

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení o žalobě měl úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Krajský úřad ve věci před krajským soudem úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení o žalobě částku 3.000 Kč vzniklých zaplacením soudního poplatku.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch měl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Krajský úřad ve věci před Nejvyšším správním soudem úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 11.800 Kč, které sestávají ze soudního poplatku v částce 5.000 Kč a odměny za právní zastoupení za dva úkony právní služby 2 x 3.100 Kč podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (převzetí právního zastoupení a písemné podání ve věci - kasační stížnost) a náhrady hotových výdajů 2 x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky.

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

V Brně dne 12. září 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu