



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K
J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **Bc. L. J.**, zastoupené JUDr. Rostislavem Puklem, advokátem se sídlem Svatoplukova 519, Veselí nad Moravou, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2012, čj. JMK 121538/2012, sp. zn. S-JMK 121538/2012 OSP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2013, čj. 22 A 15/2013 – 39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2013, čj. 22 A 15/2013 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I.

1) Výrokem č. I. rozhodnutí ze dne 8. 8. 2012, čj. OOP36734/12/505, sp. zn. OOP1927/2012, Městský úřad Kyjov, Odbor organizační a právní (dále též „rozhodnutí prvního stupně“), byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se dopustila tím, že dne 8. 4. 2012 v době od 08:45 do 09:15 hod. v obci V., v rodinném domě čp. 173 úmyslně narušila občanské soužití jiným hrubým jednáním, když na schodišti před domem fyzicky napadla Z. P., nar. X, trvale bytem K., M. 1372/4 tím způsobem, že ji udeřila do hlavy. Za spáchání přestupku bylo žalobkyni podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích uloženo napomenutí. Z důvodu zvláštního zřetele hodných správní orgán prvního stupně podle § 79 odst. 3 zákona o přestupcích upustil od uložení povinnosti nahradit náklady řízení podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť žalobkyně byla nezaměstnaná.

2) Výrokem č. II. rozhodnutí prvního stupně bylo podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastaveno řízení vedené proti žalobkyni pro přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterého se měla dopustit tím, že dne 8. 4. 2012

v době od 08:45 do 09:15 hod. v obci V., v rodinném domě čp. 173, měla ublížit na cti Z. P., nar. X, trvale bytem K., M. 1372/4, neboť jí vulgárně nadávala.

3) Výrokem III. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastaveno řízení vedené proti M. J., nar. X, trvale bytem K., S. 1267/30, vedené proti němu pro přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že dne 8. 4. 2012 v době od 08:45 do 09:15 hod. v obci V., v rodinném domě čp. 173, úmyslně narušil občanské soužití jiným hrubým jednáním, když žalobkyni udeřil otevřenou dlaní do hlavy.

4) Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2012, čj. JMK 121538/2012, sp. zn. S-JMK 121538/2012 OSP (dále též „napadené rozhodnutí“), Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdil ve výroku I. a II. Výrokem II. napadeného rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti výroku III. rozhodnutí prvního stupně jako nepřijatelné.

II.

5) Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud žalobě vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí.

6) Soud uvedl, že v přestupkovém řízení byly splněny podmínky pro společné projednání věci, neboť přestupek žalobkyně souvisel časově, místně i věcně s projednávaným přestupkem jejího manžela. Správní orgány jednaly v souladu se zákonem, když přiznaly Z. P. postavení účastníka v řízení o přestupku žalobkyně podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Jednalo se totiž o přestupkové řízení zahájené na návrh Z. P. Navrhovatel podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích má ze zákona postavení účastníka řízení (srov. § 72 zákona o přestupcích). Soud přisvědčil žalobkyni, že Z. P. neměla postavení účastníka v řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, to však nemění nic na tom, že byla účastníkem řízení ve společně projednávaném řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

7) Soud shledal důvodnou námitku, že manžel žalobkyně měl postavení obviněného, ačkoli jeho přestupek neměl být bez návrhu žalobkyně vůbec projednán. Podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích lze přestupky podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchané mezi osobami blízkými projednat jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka. Manželé jsou osobami blízkými podle § 68 odst. 4 zákona o přestupcích. Žalobkyně však takový návrh nepodala. Řízení o přestupku manžela žalobkyně tak bylo zahájeno v rozporu se zákonem. Soud zdůraznil, že postavení účastníka řízení a svědka je odlišné. Třebaže lze mít pochybnosti o hodnověrnosti a přesnosti případné svědecké výpovědi manžela žalobkyně, s ohledem na vzájemné vztahy mezi žalobkyní, jejím manželem a jeho přítelkyní Z. P., byl krajský soud přesvědčen, že zahájení řízení o přestupku proti manželu žalobkyně z moci úřední (ač jej bylo možné zahájit jen na návrh) bylo podstatnou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

8) Soud shledal důvodnou rovněž námitku, že žalovaný neumožnil žalobkyni seznámit se v průběhu odvolacího řízení s vyjádřeními jejího manžela a Z. P. Podle § 36 odst. 3 správního řádu mají účastníci řízení právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Ze správního spisu plyne, že správní orgán prvního stupně zaslal stejnopis odvolání žalobkyně všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzval je, aby se k podanému odvolání vyjádřili. Manžel žalobkyně a Z. P. doručili správnímu orgánu svá vyjádření dne 23. 10. 2012. Podle soudu tato vyjádření představovala podklady rozhodnutí podle § 50 odst. 1 správního řádu. Žalovaný však neseznámil s těmito podklady žalobkyni a nedal jí možnost se k nim vyjádřit. Tím

zatížil své rozhodnutí další procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

9) Vzhledem k tomu, že soud zrušil rozhodnutí správních orgánů z procesních důvodů, nepřezkoumával již ostatní žalobní námitky týkající se věci samé. K namítané nicotnosti výroku II. napadeného rozhodnutí soud poznamenal, že tento výrok nebyl žalobou napaden. Přezkum této části rozhodnutí proto nebyl předmětem řízení. Soud se jím proto nezabýval.

III.

10) Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Soud neuvedl, v čem měla spočívat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podkladem pro rozhodnutí o vině žalobkyně nebyla jen výpověď jejího manžela, ale též navrhovatelky Z. P. a svědkyně H. P. Protože výpověď manžela žalobkyně nebyla jediným podkladem rozhodnutí, nelze pochybení orgánu 1. stupně, který zahájil vůči manželu žalobkyně řízení z moci úřední v rozporu se zákonem, považovat za takovou vadu řízení, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

11) Podle stěžovatele lze rovněž vyloučit, že by výpověď manžela žalobkyně v postavení svědka byla odlišná od jeho výpovědi jako účastníka řízení, a to s ohledem na vzájemné vztahy mezi žalobkyní, jejím manželem a jeho přítelkyní Z. P., která byla v době incidentu v 5. měsíci těhotenství. Krajský soud sám vyjádřil pochybnost o hodnověrnosti a přesnosti případné svědecké výpovědi manžela žalobkyně. Řízení proti manželu žalobkyně bylo sice zahájeno v rozporu se zákonem, tato vada však neměla za následek nezákonnost rozhodnutí prvního stupně.

12) Stěžovatel rovněž nesouhlasil s názorem soudu, že by na zákonnost rozhodnutí mohlo mít vliv, že neumožnil žalobkyni seznámit se před vydáním rozhodnutí s vyjádřením jejího manžela a Z. P. k podanému odvolání. Uvedená vyjádření nebyla podkladem pro rozhodnutí ve věci samé. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2003, čj. 7 As 40/2003 – 61, je správní orgán druhého stupně povinen dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí pouze za předpokladu, že spisový materiál jím byl doplněn o další podklady, které jsou účastníkovi řízení neznámé a které mají relevantní vztah k dané věci. Stěžovatel nepořídil v odvolacím řízení žádné podklady, které by žalobkyni nebyly známé, což výslovně uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Za této situace nemusel vyzvat žalobkyni, aby se vyjádřila k vyjádřením jejího manžela a Z. P. k podanému odvolání.

13) Stěžovatel také namítl, že krajský soud zrušil i výrok II. napadeného rozhodnutí, ačkoli žaloba nesměřovala proti tomuto výroku.

IV.

14) Žalobkyně označila kasační stížnost za nedůvodnou. Bylo nepřipustné, aby její manžel vystupoval jako účastník přestupkového řízení. Rozdíl mezi postavením svědka a účastníka je zásadní, neboť nepravdivou svědeckou výpověď lze sankcionovat, ale nepravdivou výpověď účastníka nikoliv. Manžel žalobkyně a Z. P. se vyjadřovali k jejímu odvolání, ačkoli vůbec neměli v této věci postavení účastníků řízení. Žalobkyně neměla možnost se k těmto podáním vyjádřit. Stěžovatel neměl k takovým podáním vůbec přihlížet, přesto na ně odkázal v napadeném rozhodnutí.

V.

15) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

16) Kasační stížnost je důvodná.

17) Krajský soud výslovně uvedl v odůvodnění rozsudku, že výrok II. napadeného rozhodnutí nebyl napaden žalobou, a přezkum tohoto výroku tedy nebyl předmětem řízení. Výrokem II. žalobou napadeného rozhodnutí zamítl žalovaný jako nepřípustné odvolání žalobkyně proti výroku III. prvostupňového rozhodnutí. Tímto výrokem bylo zastaveno přestupkové řízení vedené proti manželu žalobkyně. Manžel žalobkyně byl ve „vlastním“ přestupkovém řízení v procesním postavení obviněného z přestupku [§ 72 písm. a) zákona o přestupcích]. Nikdo jiný nebyl účastníkem tohoto přestupkového řízení, ačkoli zákon o přestupcích předpokládá u návrhových přestupků účastenství navrhovatele [§ 72 písm. d) zákona o přestupcích]. Žalobkyně nepodala návrh na zahájení řízení o přestupku. Pro účely řízení o kasační stížnosti postačuje zjištění, že stěžovatel správně zamítl odvolání žalobkyně jako nepřípustné v části mířící proti výroku o přestupku pana J. Krajský soud však zrušil celé žalobou napadené rozhodnutí včetně výroku o odvolání ve věci pana J., přestože tento výrok nebyl i dle názoru soudu předmětem řízení. Výrok rozsudku krajského soudu je tedy v této části v rozporu s odůvodněním.

18) Žalobkyně uvedla ve vyjádření ke kasační stížnosti, že v žalobě namítla nicotnost výroku II. napadeného rozhodnutí. Krajský soud byl podle jejího názoru oprávněn rozhodnout i o tomto výroku. Je skutečností, že správní soudy přezkoumávají nicotnost správních rozhodnutí i z úřední povinnosti (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.). Žalobní poznámka o nicotnosti však byla zcela obecná, žalobkyně neuvedla konkrétní důvody tvrzené nicotnosti. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu neplyne, že by shledal nicotným výrok II. žalobou napadeného rozhodnutí. Přesto však i jej zrušil, přestože se žalobkyně domáhala zrušení výslovně pouze prvního výroku napadeného rozhodnutí.

19) Stěžovatel namítl, že vytknuté procesní vady přestupkového řízení týkající se procesního postavení jednotlivých osob nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť výpověď manžela žalobkyně nebyla jediným podkladem rozhodnutí, a rovněž lze vyloučit, vzhledem ke vztahům mezi zúčastněnými osobami, že by manželova výpověď v postavení svědka byla odlišná od jeho výpovědi v procesním postavení účastníka řízení. Tyto námitky jsou důvodné.

20) Je vhodné připomenout, že ve společném přestupkovém řízení byly projednávány celkem tři přestupky. V každém z nich bylo procesní postavení jednotlivých osob odlišné. Bylo třeba rovněž zohlednit obligatorně či fakultativně návrhový charakter jednotlivých přestupků (viz § 68 zákona o přestupcích). To vše pak rovněž skrze hledisko, zda tvrzené pochybení mělo za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Šlo o tyto přestupky:

21) Přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterého se dopustí „*ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo ho vydá v posměch.*“ Tohoto přestupku se měla dopustit paní J. vůči paní P. Návrh v projednávané věci podala paní P., účastníky řízení tedy byla paní J. (obviněná z přestupku) a paní P. [navrhovatelka podle § 72 písm. d) zákona o přestupcích].

22) Přestupek podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se dopustí „*ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití vybrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním.*“ Tento přestupek je návrhový, pokud

byl spáchán mezi osobami blízkými. Tohoto přestupku se měla dopustit paní J. vůči paní P. V projednávané věci nebyl návrhový, neboť paní J. a paní P. nebyly osobami blízkými. Účastníkem řízení tedy byla pouze paní J. jako obviněná z přestupku.

23) Přestupek podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit pan J. vůči paní J. Jednalo se o návrhový přestupek, neboť pan J. a paní J. byli v postavení osob blízkých (srov. § 68 odst. 4 zákona o přestupcích). Paní J. však tento návrh nepodala. Pokud za této situace vedl správní orgán přestupkové řízení i přes závažnou vadu spočívající v absenci návrhu, byl jeho účastníkem pouze pan J. (obviněný). Tento přestupek však nebyl s poukazem na shora uvedené předmětem soudního přezkumu.

24) Nejvyšší správní soud zastává v judikatuře ustálený názor, že ne každá vada správního řízení musí mít za následek zrušení vydaného rozhodnutí. Musí se jednat o takovou vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011 – 101). Je třeba pečlivě rozlišovat, zda konkrétní zjištěná vada skutečně mohla mít reálný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

25) Co do dokazování v přestupkovém řízení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nesprávný postup správního orgánu při provádění důkazu neměl vliv na zákonnost rozhodnutí, pokud takto provedený důkaz nebyl pro věc samu stěžejní a vina obviněného z přestupku by byla prokázána i bez něj. V této souvislosti lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2010, čj. 4 As 15/2010 – 65, kde Nejvyšší soud sice zjistil rozpory v obsahu úředního záznamu o podání vysvětlení a v následné svědecké výpovědi, nicméně uzavřel, že „i při přiblížení k těmto rozporům, případně i při zpochybnění věrohodnosti svědka, nelze dospět k jiným závěrům ohledně rozhodných příčin dopravní nehody a podílu žalobce na ní.“ Naopak pokud správní orgán pochybil při provádění stěžejního důkazu, např. vyslyšel klíčové svědky mimo ústní jednání či umožnil klíčovému svědkovi pouze odkázat na obsah úředního záznamu o podání vysvětlení, aniž by tento svědek musel u ústního jednání vypovídat, měly takové vady vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, čj. 2 As 70/2010 – 64, a ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010 – 73).

26) Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že nesprávné poučení svědka jako účastníka řízení je sice procesním pochybením, nemusí však vždy mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (srov. podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, čj. 9 As 27/2008 – 58).

27) Stěžovatel správně upozornil na skutečnost, že výpověď manžela žalobkyně nebyla jediným podkladem pro rozhodnutí ve věci samé. Z rozhodnutí prvního stupně vyplývá, že správní orgán neuznal žalobkyni vinnou z přestupku urážky na cti podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť výpověď manžela žalobkyně a Z. P. nepotvrdil žádný jiný svědek. V prvostupňovém rozhodnutí je k tomu výslovně uvedeno, že „vzhledem k napjatým vztahům mezi obviněnou z přestupku L. J. a obviněným z přestupku M. J. nelze považovat tvrzení M. J. a Z. P. za zcela objektivní.“ Správní orgán posoudil výpovědi manžela žalobkyně a Z. P. konzistentně i ve věci obvinění žalobkyně z přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Ani tentokrát se správní orgán nespokojil pouze s jejich výpověďmi, ale uznal žalobkyni vinnou až na základě výpovědi svědkyně H. P., která potvrdila výpověď manžela žalobkyně i Z. P. Všichni tři shodně uvedli, že žalobkyně udeřila Z. P. seshora do hlavy.

28) Výpověď manžela žalobkyně v řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích tedy nebyla pro správní orgány jediným ani stěžejním důkazem. Správní orgán nepovažoval výpověď manžela žalobkyně od počátku za zcela objektivní a uznal žalobkyni

vinnou ze spáchání přestupku především na základě výpovědi třetí osoby. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že procesní postavení manžela žalobkyně při uskutečnění jeho výpovědi nemělo v kontextu posuzované věci vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí a nebylo třeba zrušit z tohoto důvodu žalobou napadené rozhodnutí.

29) Stěžovatel dále namítl, že mezi podklady napadeného rozhodnutí nepatřila vyjádření, která k odvolání žalobkyně podali její manžel a Z. P. Stěžovatel tedy nemohl zkrátit žalobkyni na jejím právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu tím, že ji s těmito přípisy neseznámil, a jeho postup nemohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

30) Nejvyšší správní soud považuje i tuto námitku za důvodnou. Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že *„nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“* Smyslem tohoto ustanovení je poskytnout účastníkovi řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Za předpokladu, že stěžovatel neprovedl ve věci další dokazování, nedošlo k porušení zákona, pokud správní orgán nedal účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 7 As 40/2003 – 61, č. 958/2006 Sb. NSS, dále např. rozsudek téhož soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 As 42/2009 – 232). Stěžovatel sice citoval obě vyjádření k odvolání v rekapitulační části žalobou napadeného rozhodnutí, zároveň však uvedl, že při svém rozhodování vycházel ze stejných podkladů, které měl k dispozici správní orgán 1. stupně. Nezkrátil ji tedy na právu vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí.

31) S poukazem na shora uvedené důvody shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení; v něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V novém řízení krajský soud přezkoumá i věcné žalobní námitky, ke kterým se dosud nevyjádřil, a rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první *in fine* s. ř. s.).

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

V Brně 16. září 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu