



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **O. M.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2014, č. j. DSH/8166/14, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2015, č. j. 17 A 51/2014 - 35,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 7. 8. 2013 v pozdní večerní hodině při výjezdu z obchodního domu Kaufland v Plzni nerespektoval dopravní značku C3a – *Příkázaný směr vpravo* a na daném místě odbočil vlevo. Proto Magistrát města Plzně, odbor správních činností, oddělení dopravních přestupků (dále jen „správní orgán prvního stupně“), vydal na základě oznámení policie České republiky o přestupku příkaz ze dne 30. 8. 2013, č. j. MMP/179817/13 (dále jen „příkaz“), kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) pro porušení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Proti příkazu byl podán odpor. Správní orgán prvního stupně proto dne 29. 10. 2013 oznámil žalobci, že řízení o přestupku po podaném odporu pokračuje, a nařídil ústní jednání, k němuž žalobce předvolal. V rozhodnutí ze dne 21. 5. 2014, č. j. MMP/110936/14 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), správní orgán

prvního stupně setrval na tom, že žalobce je vinen ze spáchání přestupku dle shora citovaných ustanovení zákona o silničním provozu. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 1600 Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl. Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu.

[2] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl, což odůvodnil mimo jiné tím, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by v přestupkovém řízení mohla v téže věci být pouze jedna oprávněná osoba provádějící všechny úkony v řízení. Správní orgán na rozdíl od soudu nevystupuje jako zcela nestranný a nezávislý orgán a je vázán mimo jiné zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení. Analogie se zásadou zákonného soudce tak nebyla podle krajského soudu důvodná. Záznam o tom, které osoby byly v žalobcově věci oprávněnými osobami, byl uveden na deskách správního spisu. Krajský soud proto neshledal vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Postupem žalovaného ani správního orgánu prvního stupně nebyl porušen čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Ke sdělení obvinění došlo doručením příkazu (do vlastních rukou žalobce), kterým se zahájilo správní řízení o přestupku. Podáním odporu nedochází ke skončení správního řízení, proto postačovalo vyrozumět zmocněnce žalobce o pokračování v řízení. Krajský soud dále považoval za svědeckými výpověďmi policistů vyvrácené tvrzení žalobce, že dopravní značení neviděl ani vidět nemohl, neboť bylo zakryto nákladním automobilem. Jako nedůvodnou zamítl krajský soud taktéž námitku týkající se nedostatečného odůvodnění neprovedení důkazu výsledkem svědkyně. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jasně vyplývá, že důvodem pro neprovedení důkazu bylo jednak to, že měl skutkový stav za dostatečně a bez důvodných pochybností zjištěný, a jednak to, že návrh považoval za účelový (vzhledem k velkému časovému odstupu od spáchání přestupku a k výpovědi policistů, že žalobce byl ve vozidle sám). Žalovaný nepochybil, když napadené rozhodnutí doručil Ing. M. J., neboť žalobce adresoval podání týkající se změny zmocněnce správnímu orgánu prvního stupně v době, kdy byl věcně příslušným správním orgánem žalovaný. Změna zastoupení tak nemohla být vůči žalovanému účinná. Skutečnost, že k doplnění podání došlo až poté, co bylo napadené rozhodnutí účinně doručeno původnímu zástupci, jde k tíži žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel v první řadě uvedl, že v jeho věci rozhodovala osoba, která nebyla oprávněnou úřední osobou. V záhlaví rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla jako oprávněná úřední osoba uvedena Bc. S., podepsáno však bylo Bc. H.

[4] Stěžovatel brojil proti tomu, jak krajský soud vyložil § 15 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Záznam o tom, kdo je v dané věci oprávněnou osobou, bylo třeba provést do spisu nikoli na desky spisu, podepsat jej měla osoba k tomu oprávněná a záznam měl mít přiděleno samostatné číslo jednací. Tento výklad opřel o § 17 odst. 1 správního řádu, o zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a o vyhlášku ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby. Dodržování zásady řádného vedení spisové dokumentace je součástí práva na řádné řízení před orgánem veřejné moci. Stěžovatel dále uvedl, že označení oprávněné osoby v záhlaví rozhodnutí ve věci samé má přednost před důkazní hodnotou úředního záznamu na deskách správního spisu. Provedení záznamu přímo do spisu

pokračování

zabraňuje tomu, aby se účelově měnily oprávněné úřední osoby „*pouhým doplněním dalšího jména do kolonky oprávněné úřední osoby*“.

[5] Stěžovatel označil záznam na deskách spisu za vadný a neprůkazný, neboť ho učinila osoba k tomu neoprávněná. Záznam také považoval za nevěrohodný, neboť oprávněné úřední osoby byly dle záznamu určeny již 9. 8. 2013, přičemž k přestupku došlo 7. 8. 2013. Tvrdil, že při nahlížení do spisu dne 6. 5. 2014 nebyl na deskách spisu žádný záznam o oprávněné úřední osobě, a musel být tedy učiněn dodatečně. Stěžovatel navrhuje jako důkaz výslech zmocněnce M. J. (pozn. Nejvyššího správního soudu – stěžovatel měl zřejmě na mysli M. J.) v postavení svědka. Navržení důkazu v kasačním řízení odůvodňuje tím, že mu existence tohoto záznamu nebyla během správního řízení známa a žalovaný tvrdil, že oprávněné úřední osoby jsou označeny na deskách spisu, až poté, co stěžovatel podal kasační stížnost. Nejvyšší správní soud má zohlednit toto stěžovatelovo tvrzení a nevycházet z tvrzení správního orgánu. Stěžovatel zdůrazňuje, že nemožnost spolehlivě ověřit, že záznam o oprávněných úředních osobách byl učiněn již 9. 8. 2013 a nikoli později, vznikla v důsledku porušení zásad spisové služby, čímž bylo porušeno stěžovatelovo právo na řádné řízení před orgánem veřejné moci

[6] Stěžovatel dále rozporoval závěr krajského soudu, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by v přestupkovém řízení mohla v téže věci být pouze jedna oprávněná úřední osoba. Tento výklad je předně v rozporu s doslovným zněním § 15 odst. 4 správního řádu, který pojednává o oprávněné úřední osobě v jednotném čísle. Podle zásad přímosti a bezprostřednosti přestupkového řízení je stěžejní, aby si oprávněná úřední osoba na základě dokazování na ústním jednání na věc vytvořila bezprostřední názor, na základě kterého o přestupku rozhodne. Pokud se rozhodne některý z navrhovaných důkazů neprovést, musí to sama v meritorním rozhodnutí vysvětlit. Jiný postup je v rozporu s čl. 6 Úmluvy. Dle analogie k trestnímu řízení má účastník řízení právo vědět, jaká úřední osoba je v jeho věci osobou oprávněnou, stejně jako má strana řízení před soudem právo vědět, který konkrétní soudce bude v její věci rozhodovat. Opačný závěr nelze odůvodnit zásadou rychlosti ani tím, že správní orgán na rozdíl od soudu není nezávislým a nestranným orgánem. Výkon veřejné správy musí být nestranný a určitou nezávislost správnímu orgánu zaručuje právě institut oprávněné úřední osoby a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Bylo v rozporu s účelem institutu oprávněné úřední osoby, že jimi v konkrétním řízení byli ustanoveni všichni zaměstnanci příslušného oddělení. Není jasné, podle kterého kritéria docházelo ke změně oprávněné úřední osoby, a odpovědnost za vedení řízení tím byla rozmělněna. To v souhrnu vede k netransparentnosti veřejné správy, přičemž institut oprávněné úřední osoby by měl naopak být výrazně protikorupčním prvkem. Stěžovatel nikdy neprojevil souhlas, aby jeho věc rozhodovala Bc. H. Stěžovatel zopakoval, že v jeho věci rozhodovala osoba, která nebyla oprávněnou úřední osobou, pokud by však Nejvyšší správní soud dovodil, že Bc. H. byla oprávněnou úřední osobou, namítl, že přesto měla rozhodnout osoba, která v řízení vedla ústní jednání a prováděla dokazování. Krajský soud se s argumentací stěžovatele ohledně nutnosti, aby ve věci rozhodovala pouze jedna oprávněná úřední osoba, nijak nevypořádal.

[7] Podle stěžovatele napadený rozsudek rovněž trpí jinou vadou řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť krajský soud, i přes výslovný nesouhlas stěžovatele v replice, nenařídil ústní jednání. Stěžovatel svůj nesouhlas odůvodnil tím, že je třeba vést dokazování ohledně záznamu o oprávněných úředních osobách a ohledně jejich řádného ustanovení. Nenařazení ústního jednání je dle stěžovatele v rozporu s čl. 6 Listiny základních práv a svobod (pozn. Nejvyššího správního soudu - stěžovatel měl zjevně na mysli čl. 6 Úmluvy).

[8] Stěžovatel dále uvádí, že bylo porušeno jeho právo být neprodleně seznámen s povahou a důvodem obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy. Dle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Öztürk proti Německu* spadá řízení o přestupcích pod pojem trestní obvinění a tedy pod rozsah čl. 6 Úmluvy. Stěžovatel nebyl z přestupku obviněn, a řízení o přestupku tedy nebylo řádně zahájeno. O rozhodnutí žalovaného se stěžovatel dozvěděl až začátkem července 2014 od svého zmocněnce; do té doby neměl tušení, že bylo proti němu vedeno řízení o podezření z přestupku. Na oznámení o přestupku ze dne 7. 8. 2013 není podpis stěžovatele, který by prokazoval, že by byl s textem oznámení seznámen. Stěžovateli nebyl nabídnut stejnopis ani kopie oznámení o přestupku. Ani z úředního záznamu neplyne, že by byl stěžovatel seznámen se skutkovou podstatou přestupku, ze kterého byl obviněn. Vypovídací hodnota tohoto úředního záznamu je navíc nedostatečná, neboť byl sepsán až dodatečně a stěžovatel nebyl při jeho sepsání přítomen. Poté, co mu byl dne 6. 9. 2013 doručen příkaz, zmocnil M. J. k zastupování v řízení o přestupku, který proti příkazu podal odpor. Stěžovatel se domníval, že „*tím je přestupek vyřešen*“. Stěžovatel dále uvedl, že v oznámení správního orgánu prvního stupně o pokračování v řízení o přestupku správní orgán zaměnil stěžovatele jako zmocnitele s jeho zmocněncem. Povinnost doručit oznámení o zahájení správního řízení o přestupku do vlastních rukou obviněného dovodil stěžovatel analogicky ze základních zásad trestního procesu, konkrétně z § 160 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), a z § 46 odst. 1 správního řádu. Daná ustanovení jsou zvláštní právní úpravou k § 34 odst. 2 správního řádu. Jde tak o výjimku z § 34 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele nelze nechat na vůli zmocněnce, zda obviněného uvědomí o tom, že bylo vůči němu zahájeno řízení o přestupku. Sdělení obvinění a poučení o právech obviněného tvoří podstatu práva na obhajobu a práva na právní pomoc. Stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, že po doručení příkazu stěžovateli nebylo již nutné sdělovat obvinění z přestupku, neboť na základě zrušeného příkazu nelze vést další řízení o přestupku. Krajský soud se k této argumentaci nijak nevyjádřil. Napadený rozsudek je tedy v tomto bodě nepřezkoumatelný dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadené rozhodnutí, své vyjádření ke správní žalobě a napadený rozsudek. Dále uvedl, že k porušení ustanovení týkajících se oprávněných úředních osob nedošlo. Je běžnou praxí správních orgánů, že oprávněné úřední osoby jsou uvedeny na deskách spisu. Oprávnění podepsat správní rozhodnutí vyplývá z Podpisového řádu Magistrátu města Plzně (směrnice MMP QS 55-03), dle kterého „*[r]ozhodnutí [...], jimiž se zasahuje do práv a povinností adresátů, podepisují vedoucí odborů, vedoucí oddělení a určení zaměstnanci s úplným vysokoškolským právnickým vzděláním [...] uvedení v příloze č. 1 podpisového řádu. Osoba podepisující písemnosti uvedené v tomto odstavci je v daném řízení vždy oprávněnou úřední osobou.*“ Z přílohy č. 1 vyplývá, že dalšími zaměstnanci oprávněnými podepisovat správní rozhodnutí na oddělení dopravních přestupků jsou Bc. L. H. a Mgr. L. Š. Oprávněné úřední osoby určuje dle Organizačního řádu Magistrátu města Plzně (směrnice MMP QS 55-01) vedoucí zaměstnanec oddělení dopravních přestupků vyznačením na deskách spisu spolu s datem a podpisem. V případě potřeby určení další oprávněné úřední osoby se záznam upraví totožným postupem. Dále žalovaný namítl, že o skutku bylo nejprve rozhodováno v příkazním řízení, kdy prvním úkonem ve věci bylo vydání příkazu, což vylučuje použití § 46 odst. 1 správního řádu. Stěžovateli bylo řádně sděleno obvinění z přestupku dne 6. 9. 2013 doručením příkazu do vlastních rukou. Žalovaný v této souvislosti odkázal na doručenkou na č. l. 10 správního spisu. V příkazu byl skutek řádně vymezen, včetně jeho právní kvalifikace. Dle žalovaného bylo nepodstatné, zda bylo na místě přestupku policistou ústně formulováno obvinění z přestupku. Popis protiprávního jednání byl rovněž řádně formulován v oznámení přestupku, které však stěžovatel ke své tíži odmítl podepsat.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[11] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Pro přehlednost strukturoval Nejvyšší správní soud odůvodnění následujícím způsobem: nejprve se zabýval námitkou týkající se vady řízení spočívající v nenařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (III. A.), poté nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (III. B.), a dále vypořádal námitky směřující proti oprávněné úřední osobě ve správním řízení (III. C.) a nakonec námitku porušení povinnosti sdělit stěžovateli obvinění z přestupku (III. D.).

III. A. K námitce rozhodnutí bez jednání, aniž by proto byly splněny předpoklady

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že krajský soud rozhodl bez nařízení jednání i přes výslovný nesouhlas stěžovatele v replice. Rozhodne-li krajský soud o žalobě ve správním soudnictví bez nařízení jednání, ač k tomu nebyly dány zákonné podmínky podle § 51 odst. 1 a 2 s. ř. s., jedná se o vadu řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zároveň jde o vadu, k níž je Nejvyšší správní soud povinen podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59, publ. pod č. 482/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 Azs 76/2005 - 77, publ. pod č. 859/2006 Sb. NSS, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. [s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádřil-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. Výzva k vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl ve věci bez jednání, byla stěžovateli doručena dne 15. 9. 2014. Výslovný nesouhlas stěžovatele s tímto postupem ani stěžovatelem zmiňovanou repliku však soudní spis krajského soudu neobsahuje. Nejvyšší správní soud stěžovatele vyzval k jejímu doložení a prokázání podání krajskému soudu, ale stěžovatel na přípis doručený dne 7. 3. 2016 nereagoval. Jelikož stěžovatel nevyjádřil svůj nesouhlas s rozhodnutím o věci bez jednání, uplatnila se zákonná fikce, že s tímto postupem souhlasil.

III. B. K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť byla-li by tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stěžovatelových námitek. Stěžovatel uplatnil tuto námitku ve formě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[15] Ohledně námitek, že se krajský soud nijak nevyjádřil k argumentaci stěžovatele týkající se nutnosti, aby správní řízení o přestupku vedla a ve věci rozhodovala pouze jedna oprávněná

osoba, údajně obsažená v replice stěžovatele v řízení o žalobě, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelem zmiňovaná replika není ve spise krajského soudu obsažena (viz odstavec 13). V žalobě stěžovatel pouze uvedl, že „*věc měla projednat a rozhodnout pouze jedna úřední osoba*“, aniž by však tento závěr odůvodnil. Vzhledem k takto obecně formulované žalobní námitce je závěr krajského soudu, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by v přestupkovém řízení mohla v téže věci rozhodovat pouze jedna oprávněná osoba, nadto odůvodněný poukazem na rozdíl mezi správním orgánem a soudcem a na zásady hospodárnosti a rychlosti správního řízení, zcela vyhovující. Rovněž námitka stěžovatele, že se krajský soud řádným způsobem nevyjádřil k tvrzení, že sdělení obvinění mělo být doručeno přímo osobě podezřelé z přestupku a nikoli zmocněnci, je nedůvodná. Krajský soud jasně uvedl, že za sdělení obvinění je třeba považovat teprve úkon, jímž bylo zahájeno správní řízení o přestupku, tj. doručení příkazu. Krajský soud dále konstatoval, že příkaz byl stěžovateli doručen do vlastních rukou. Ani v ostatních aspektech netrpí napadený rozsudek žádnými z nedostatků zakládajících nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

III. C. K institutu oprávněné úřední osoby

[16] Úřední osobou je podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu*. Oprávněnou úřední osobou se podle § 15 odst. 2 správního řádu rozumí úřední osoba provádějící v řízení úkony správního orgánu, která je k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřená vedoucím správního orgánu. Pověření výkonem státní správy zpravidla vyplývá z kombinace obsahu interních předpisů upravujících vnitřní organizační strukturu, předpisů upravujících práva a povinnosti zaměstnanců (jak povahy interní, tak obecně závazné, např. ze zákoníku práce) a navazujícího zařazení zaměstnance do určitého útvaru a pozice na základě s ním uzavřené pracovní smlouvy, jeho jmenování či zvolení do funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 As 169/2014 - 55). Dle bodu 5.10 Organizačního řádu Magistrátu města Plzně [směrnice MMP QS 55-01, dostupná na www.plzen.eu (dále jen „organizační řád“)] určuje oprávněné úřední osoby vedoucí oddělení, nevyhradí-li si to vedoucí odboru. Ze správního spisu vyplývá, že oprávněnými úředními osobami byli určeni Bc. S., Mgr. Š., Bc. H., Mgr. V., Bc. H. a p. T.

[17] Dle § 69 odst. 1 správního řádu *písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby*. Podmínkou zákonnosti správního rozhodnutí je tudíž mimo jiné jeho podepsání oprávněnou úřední osobou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014 - 76). Dle závěru č. 17 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005, dostupného z www.mvcr.cz (dále jen „závěr č. 17“), který sice není obecně závazný, avšak vypovídá o záměru zákonodárce a působí na formování správní praxe, může správní rozhodnutí podepisovat i jiná osoba, nežli ta, která vede správní řízení. Konkrétní rozdělení pravomocí mezi oprávněné úřední osoby záleží na organizační struktuře správního orgánu a jeho vnitřních předpisech. Dle bodu 1.1.1 Podpisového řádu Magistrátu města Plzně [směrnice MMP QS 55-03, dostupná na www.plzen.eu (dále jen „podpisový řád“)] „[r]ozhodnutí [...], jimiž se zasahuje do práv a povinností adresátů, podepisují vedoucí odborů, vedoucí oddělení a určení zaměstnanci s úplným vysokoškolským právnickým vzděláním [...] uvedení v příloze č. 1 podpisového řádu. Osoba podepisující písemnosti uvedené v tomto odstavci je v daném řízení vždy oprávněnou úřední osobou.“ Dle přílohy č. 1 jsou dalšími zaměstnanci

pokračování

oprávněnými podepisovat správní rozhodnutí na oddělení dopravních přestupků Bc. L. H. a Mgr. L. Š. Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podepsala Bc. L. H. a příkaz Mgr. L. Š. Nejvyšší správní soud proto v souladu se svou ustálenou judikaturou (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 169/2014 - 55) uvádí, že v situaci, kdy byly Bc. L. H. a Mgr. L. Š. oprávněny na základě interního předpisu podepisovat daná rozhodnutí správního orgánu, není opodstatněná stížní námitka, že napadené rozhodnutí nepodepsala oprávněná úřední osoba ve smyslu § 15 odst. 2 správního řádu či dokonce, že ve věci nerozhodla oprávněná úřední osoba.

[18] Správnost závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo podepsáno oprávněnou úřední osobou, nemůže zvrátit ani stěžovatelovo tvrzení, že ve spise neexistoval záznam o tom, kdo je ve věci oprávněnou úřední osobou. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není v případě, že je správní řízení zahájeno z úřední povinnosti, třeba, aby byl vedle sdělení o zahájení řízení proveden samostatný záznam o oprávněné úřední osobě podle § 15 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu je ve vztahu speciality k § 15 odst. 4 téhož zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 - 32). V nyní posuzovaném případě bylo zahájení správního řízení stěžovateli oznámeno příkazem dle § 87 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém byla jako oprávněná úřední osoba označena Bc. S., a nebylo tedy nutné, aby byl ve spise uveden samostatný záznam, kdo je ve věci oprávněnou úřední osobou ve smyslu § 15 odst. 4 správního řádu. Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že z pouhé absence záznamu nelze dovozovat nicotnost ani nezákonnost správního rozhodnutí (již zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 169/2014 - 55 a č. j. 1 As 55/2012 - 32). Stěžovatelova námitka týkající se povahy záznamu o oprávněné úřední osobě je nedůvodná, neboť vzhledem k výše uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu nebylo v nyní posuzované věci tohoto záznamu třeba a nadto absence záznamu o oprávněné úřední osobě nezakládá nezákonnost správního rozhodnutí.

[19] Stěžovatel dále polemizuje se závěrem krajského soudu, že „žádného právního předpisu nevyplývá, že by v přestupkovém řízení mohla v téže věci být pouze jedna oprávněná osoba provádějící všechny úkony v řízení.“ K tomu lze předně připomenout, že tento závěr je obecně akceptován judikaturou Nejvyššího správního soudu i odbornou literaturou (srov. rozsudky ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 43/2011 – 185, ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014 – 33, a POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 97 – 98). Stěžovatel svůj argument opírá o doslovné znění § 15 odst. 4 správního řádu. Ustanovení zákona však nelze vykládat pouze s ohledem na jeho jazykové a gramatické znění. Gramatický výklad je pouze jednou z metod interpretace práva, vedle které je třeba zohlednit též výklad systematický, logický, teleologický či historický (MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 78). Zákonná ustanovení nelze vykládat v jejich izolaci, ale v souladu s ostatními ustanoveními daného právního předpisu a právního řádu jako celku. Stěžovatelovo tvrzení, že ve správním řízení může být určena pouze jedna oprávněná úřední osoba, odporuje již samotné znění § 15 odst. 2 správního řádu, smysl a účel ustanovení o vedení řízení jakož i základní zásady správního řízení, konkrétně zásady rychlosti a hospodárnosti uvedené v § 6 správního řádu. Stěžovatelův názor je rovněž v rozporu s historickým výkladem přezkoumávaného ustanovení. Závěr č. 17 uvádí, že „[o]právněných úředních osob může být v řízení i více“. Zákonodárce tedy zjevně možnost několika oprávněných úředních osob předvídal.

[20] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podepsala Bc. H., která k tomu byla oprávněna dle interních předpisů správního orgánu prvního stupně, nijak nezpochybnuje to, že správní řízení vedla Bc. S., která byla v záhlaví rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uvedena jako oprávněná úřední osoba. Námitka

týkající se porušení zásad přímosti a bezprostřednosti tudíž nijak nesouvisí se zákonností napadeného rozhodnutí, a proto se jí Nejvyšší správní soud blíže nezabýval.

[21] Stěžovatel dále na podporu svého tvrzení uvádí, že správní orgán musí být nestranný a nezávislý, což odůvodňuje tím, že výkon veřejné moci musí být nestranný a že se v řízení rozhoduje o trestním obvinění stěžovatele. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, uvedl, že čím je žalobní bod nebo stížní námitka obecnější, tím obecněji jej může soud posuzovat. Není na místě, aby soud za stěžovatele jakkoliv domýšlel další argumenty nebo vybíral z reality skutečnosti, které žalobu či kasační stížnost podporují. Bylo tedy plně na stěžovateli, aby Nejvyššímu správnímu soudu poskytl argumenty, z jakého důvodu existence více oprávněných osob zpochybňuje nestrannost a nezávislost správního orgánu, a z jakého důvodu je třeba, aby správní orgán byl nezávislým orgánem veřejné moci, když obvyklé pojetí správního orgánu počítá s tím, že je součástí hierarchie exekutivy, jejímž pokynům je podřízen (na rozdíl od soudů, jejichž soustava stojí na jiných principech). Nejvyšší správní soud připomíná, že právě správní soudnictví zajišťuje dostatečnou ochranu osob obviněných z přestupku prostřednictvím přezkumu správních rozhodnutí nezávislým soudem v plné jurisdikci. Rovněž argumentace, že institut jedné oprávněné úřední osoby je výrazně protikorupčním prvkem a že vede-li řízení více oprávněných úředních osob, dochází k netransparentnosti veřejné správy, je formulovaná velmi obecně bez uvedení konkrétních argumentů vyjma spekulací stěžovatele o fungování veřejné správy a úmyslu zákonodárce. Nejvyšší správní soud k této námitce podotýká, že argument úmyslem zákonodárce je v zjevném rozporu s výše uvedeným závěrem č. 17. Kromě toho záměru zprůhlednit veřejnou správu a posílit odpovědnost osob podílejících se na výkonu veřejné správy slouží již samotné zakotvení tohoto institutu a povinnost správního orgánu jednoznačně uvést, které konkrétní osoby jsou oprávněnými úředními osobami v daném řízení. Požadavek, aby každé správní řízení vedla pouze jedna oprávněná úřední osoba, by byl v rozporu se stěžejními zásadami správního řízení, zásadou hospodárnosti a rychlosti.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že záznam na desky byl proveden až po podání žaloby a že jej provedla osoba k tomu neoprávněná, a je tudíž nevěrohodný. Stěžovatel rovněž vytkl krajskému soudu, že nezjistil, která konkrétní osoba záznam na desky spisu provedla. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, že správní spis je obrazem a výsledkem správního řízení a dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalobce má právo se v případě svého zájmu s obsahem správního spisu v průběhu správního řízení seznámit. Je možné, že žalobce učiní určitou část správního spisu spornou, o této otázce poté krajský soud případně vede dokazování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že „[n]a deskách spisu jsou jako oprávněné úřední osoby uvedeny Bc. S., Mgr. Š., Bc. H. a Mgr. V.“. Považoval-li stěžovatel toto tvrzení za sporné, měl možnost zpochybnit předmětnou část správního spisu ještě v řízení před krajským soudem. Stěžovatel tak však neučinil. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, zdůraznil, že § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího řízení o žalobě lze spravedlivě žádat, aby v souladu s principem *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení o žalobě, jestliže tak učinit mohli. Jelikož stěžovateli nic nebránilo, aby výše uvedené námitky uplatnil v řízení o žalobě, jedná se o nepřipustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Rovněž tvrzení

pokračování

stěžovatele, že v řízení před orgánem prvního stupně byli pro jedno řízení ustanoveni všichni zaměstnanci příslušného oddělení, je ničím nepodloženým tvrzením. Považoval-li tuto skutečnost stěžovatel za podstatnou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, měl a mohl tento argument uplatnit v řízení o žalobě, pokud tak neučinil, nelze jej uplatnit v řízení o kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že návrh na provedení důkazu výslechem zmocněnce M. J. míří k podepření nepřipustné stížní námitky, nebylo o nezbytnosti výslechu svědka vůbec uvažováno.

III. D. K povinnosti sdělit stěžovateli obvinění z přestupku

[23] Podle stěžovatele bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, protože nebyl neprodleně a podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění podle čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy. Podle tohoto ustanovení každý, kdo je obviněn, má právo *být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu*. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k jednotlivým požadavkům čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy plyne, že je třeba zkoumat, zda byl obviněný s obviněním seznámen včas, aby měl dostatečnou dobu k přípravě své obhajoby (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 11. 2000 ve věci *T. proti Rakousku*, stížnost č. 27783/95, § 71). Úmluva co do formy vyžaduje, aby obvinění odpovídalo procesním a hmotněprávním požadavkům zajišťujícím účinný výkon práv obviněného. Pouze vágní a neformální povědomí o existenci obvinění nepostačuje (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 10. 1992 ve věci *T. proti Itálii*, stížnost č. 14104/88, § 28). Důvodem obvinění se pak rozumí skutek, kterého se měl obviněný dopustit a na kterém je obvinění založeno. Povahou obvinění je právní kvalifikace tohoto skutku (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2000 ve věci *Mattochia proti Itálii*, stížnost č. 23969/94, § 59). Požadavek podrobnosti je splněn, pokud je informace dostatečná k tomu, aby si obviněný mohl řádně připravit svoji obhajobu (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1998 ve věci *Steel a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 24838/94, § 84 – 87).

[24] Účel sdělení obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy plní v přestupkovém řízení oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu. Je-li však v přestupkovém řízení rozhodováno příkazem, je tento vydáván *bez dalšího řízení* (§ 87 odst. 1 zákona o přestupcích), a může tak být vydán i bez předchozího oznámení o zahájení řízení jako první úkon v řízení. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu ani po zrušení příkazu na základě podaného odporu nevzniká správnímu orgánu povinnost sdělit obviněnému (znovu) obvinění. Z § 87 odst. 4 zákona o přestupcích plyne, že zákon zjevně počítá s právními účinky příkazu, byť zrušeného, v dalším řízení o přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2015, č. j. 1 As 79/2015 – 56).

[25] Krajský soud tedy správně dovodil, že příkaz, kterým byl obviněný původně uznán vinným ze spáchání přestupku, lze i přes jeho následné zrušení podáním odporu považovat za dostatečné sdělení obvinění. V souladu s výše uvedenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z něj byl seznatelný skutek, kterého se měl stěžovatel dopustit, i jeho právní kvalifikace. S tímto obviněním byl stěžovatel seznámen tak, aby měl dostatečný čas k přípravě své obhajoby, k čemuž rozsah obvinění dostačoval. Sdělení obvinění formou příkazu také odpovídalo požadavku náležité formy. Obvinění stěžovatele proto nebylo rozporné s požadavky dle čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy. Příkaz byl navíc stěžovateli doručen do vlastních rukou. Žalovaný postupoval zcela správně, pokud stěžovateli oznámil, že bude pokračovat v řízení a předvolal jej k ústnímu jednání. Tato stěžovatelova námitka je tedy nedůvodná.

[26] K námitce stěžovatele, že byl v oznámení o pokračování řízení o přestupku po podaném odporu ze dne 21. 10. 2013 označen za zmocněnce, Nejvyšší správní soud uvádí, že došlo

k zřejmé záměně pojmů zmocnitel a zmocněnec ze strany správního orgánu prvního stupně. Z přípisu je však patrné, o jakou věc se jedná a že řízení je vedeno proti stěžovateli nikoli jeho zmocněnci, M. J. Tato zřejmá nesprávnost v žádném případě nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[28] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovaný netvrdil, že by mu nad rámec jeho běžné činnosti jakékoli náklady vznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. dubna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu