



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. D.**, zastoupený JUDr. Emilem Fleglem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2017, čj. JMK 107698/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2018, čj. 41 A 41/2017-38,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2018, čj. 41 A 41/2017-38, **se ruší**.
- II.** Rozhodnutí Městského úřadu Znojmo ze dne 24. 4. 2017, čj. MUZN 32848/2017, a rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2017, čj. JMK 107698/2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku **24 456 Kč** k rukám advokáta JUDr. Emila Flegla **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Znojmo, odboru dopravy, kterým městský úřad dne 24. 4. 2017 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku, jehož se dopustil tím, že jako řidič nákladního motorového vozidla dne 9. 8. 2016 překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu]; za to mu městský úřad uložil pokutu ve výši 2 300 Kč.

[2] Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného krajský soud zamítl.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť městský úřad provedl dokazování svědeckými výpověďmi zasahujících policistů mimo ústní jednání, i přestože nařízení ústního jednání je v řízení o přestupku podle § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, obligatorní. Proto výpovědi svědků nebylo možné důkazně použít. Městský úřad tak vycházel při zjišťování skutkového stavu pouze z úředních záznamů sepsaných zasahujícími policisty. Úřední záznam přitom nelze považovat za dostatečný důkazní prostředek; k tomu stěžovatel citoval relevantní judikaturu NSS a Ústavního soudu. Dále stěžovatel namítl, že i kdyby se k výslechu svědků dostavil, stále by se jednalo o nezákonně provedený důkaz, tj. mimo ústní jednání. Zároveň sdělil názor, že mu nelze přičítat k tíži, že se výslechu nezúčastnil, jelikož jej k němu městský úřad nepředvolal a ani jej jiným způsobem nevyzval k osobní účasti; stěžovatel obdržel pouze „Vyrozumění o doplnění spisového materiálu“, ve kterém chybělo poučení o možnosti klást svědkům otázky, o následcích nedostavení se apod. Městský úřad tímto postupem zkrátil stěžovatelova práva na obhajobu a spravedlivý proces. Stěžovatel dále namítl, že nebylo věrohodně prokázáno, že vozidlo řídil právě on. Krajský soud se nevypořádal s námitkou týkající se chybějícího vyjádření a podpisu řidiče podezřelého z přestupku ve formuláři k oznámení přestupku, což může znamenat, že stěžovatel nebyl řidičem zastaveného vozidla. Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů.

[4] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Ze správního spisu vyplynulo, že městský úřad zahájil na základě oznámení o zahájení řízení dne 21. 9. 2016 správní řízení proti stěžovateli, současně jej předvolal k ústnímu jednání na den 17. 10. 2016. Předvolání si stěžovatel převzal osobně dne 29. 9. 2016, k ústnímu jednání se však bez omluvy nedostavil. Městský úřad tedy projednal skutek bez jeho přítomnosti; na ústním jednání provedl důkaz listinami založenými ve správním spise (oznámení přestupku, výpis z evidenční karty řidiče). Vyrozuměním o doplnění spisového materiálu ze dne 14. 2. 2017, které bylo stěžovateli doručeno dne 17. 2. 2017, městský úřad oznámil stěžovateli, že v souladu s § 51 odst. 1 správního řádu doplní dne 9. 3. 2017 správní spis o svědecké výpovědi zasahujících policistů; současně stěžovatele poučil podle § 36 správního řádu. Stěžovatel se k výslechu svědků nedostavil.

[7] Hlavní spornou otázkou v tomto řízení je, zda byl městský úřad povinen k provedení důkazu výslechem zasahujících policistů nařídit ústní jednání.

[8] NSS předesílá, že se touto otázkou v minulosti již zabýval, a to především v rozsudku ze dne 31. 7. 2009, čj. 2 As 60/2008-111, v němž dovodil, že „*správní orgán prvního stupně měl povinnost k projednání přestupku nařídit ústní jednání, a to v celém rozsahu prováděného dokazování, neboť právě k provádění dokazování (a uplatnění odpovídajících procesních práv účastníků řízení) ústní jednání slouží (...). Provedl-li tedy některé důkazy mimo ústní jednání s odkazem na § 51 odst. 2 správního řádu, aplikoval na řízení právní normu, která na přestupkové řízení nedopadá, neboť úprava přestupkového řízení je lex specialis k obecné úpravě správního řízení podle správního řádu. Povinnost projednat přestupek při ústním jednání by koneckonců nebyla dotčena ani obecným ustanovením § 49 odst. 1 správního řádu, neboť to předpokládá ústní jednání vždy, když tak stanoví zákon, což zákon o přestupcích činí“.* Tyto závěry převzal zdejší soud též v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, čj. 2 As 70/2010-63. V obou případech

tedy NSS konstatoval, že správní orgán pochybil, jestliže v přestupkovém řízení provedl důkazy mimo ústní jednání podle § 51 odst. 2 správního řádu. NSS neshledává důvod se ani v nyní projednávané věci odchýlit od výše uvedené judikatury a v podrobnostech na ni plně odkazuje.

[9] Stěžovatel přílehavě namítl, že skutečnost, že městský úřad provedl doplnění dokazování výsledkem policistů mimo ústní jednání, se přičítá § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, podle jehož věty první platí, že *o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání*.

[10] Ze správního spisu je zřejmé, že městský úřad ve věci nařídil ústní jednání, na něž řádně předvolal stěžovatele, který se nedostavil. Následně se městský úřad (bez důvodu zřejmého z obsahu správního spisu) rozhodl doplnit dokazování o výsledcích zasahujících policistů, a to mimo ústní jednání podle § 51 odst. 2 správního řádu. Městský úřad sice dopředu informoval stěžovatele o provedení svědecké výpovědi tzv. vyrozuměním o doplnění spisového materiálu (stěžovatel se výslechu nezúčastnil), tímto způsobem se však slovy NSS „*z provádění dokazování mimo ústní jednání a z dokazování při ústním jednání stává zákonodárcem nepředpokládaný nelogický hybrid, neboť smyslem provádění důkazů mimo ústní jednání je vytvořit alternativu ústního jednání tam, kde posledně zmínované není z jakéhokoli důvodu nezbytné či efektivní*“ (srov. rozsudek čj. 2 As 60/2008-111).

[11] Všichni svědci tedy byli vyslechnuti mimo ústní jednání a v nepřítomnosti žalobce. Takový postup podle NSS „*zakládá těžkou vadu řízení před správním orgánem prvního stupně, která způsobila nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť žádný z použitých důkazů nebyl pořízen zákonným způsobem a jsou tedy nepoužitelné per se. (...) procesní pochybení správních orgánů [je] natolik markantní a závažné, že způsobuje nezákonnost obou správních rozhodnutí bez dalšího, a to především proto, že zcela vyloučilo žalobce z uplatňování jeho procesních práv, která jsou mu garantována právním řádem*“ (srov. rozsudek čj. 2 As 70/2010-63).

[12] Na výše uvedených vadách nemůže nic změnit ani to, že stěžovatel byl opakovaně vyzván k seznámení s obsahem správního spisu včetně protokolů o výslechu svědků, neboť se jednalo jen o seznámení s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, nikoliv o provádění dokazování (srov. rozsudek čj. 2 As 70/2010-63).

[13] Žalovaný ve vyjádření k žalobě argumentoval, že zákon o přestupcích nestanoví, jakým způsobem má probíhat dokazování, a proto nic nebránilo postupu podle § 51 odst. 2 správního řádu. K tomu NSS uvádí, že v přestupkovém řízení se subsidiárně použije § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož *ke provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy*. Vzhledem k tomu, že svědecké výsledky byly provedeny v rozporu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, jsou podle § 51 odst. 1 správního řádu jako důkaz nepoužitelné, a to právě pro jejich provedení v rozporu se zákonem (srov. rozsudek čj. 2 As 70/2010-63).

[14] NSS shledává důvodnou i kasační námitku stěžovatele, že pouze úřední záznamy nelze v této konkrétní věci považovat za dostatečný důkazní prostředek. NSS zdůrazňuje, že k tomuto závěru dospěl s ohledem na okolnosti této konkrétní věci (viz dále bod [16]). V této souvislosti je také nutné do jisté míry korigovat závěr krajského soudu, že úřední záznam nemůže představovat jediný podklad k prokázání viny obviněného (viz body 18 až 20 napadeného rozsudku), neboť judikatura zdejšího soudu dovodila, že v určitých případech lze při zjišťování skutkových okolností přestupku vycházet pouze z úředních záznamů: „*Úřední záznam doprovázený fotografickým materiálem má nesporně svou důkazní hodnotu, nota bene v situaci, kdy tam uvedená tvrzení přestupce žádným relevantním způsobem nespochybní, respektive úřední záznam sám obsahuje skutečnosti odpovídající neopakovatelným a neodkladným úkonům (zde fotografie z měřícího zařízení)*“ (rozsudek ze dne 29. 5. 2014, 10 As 25/2014-48, bod 28).

[15] Nelze bez dalšího přisvědčit ani názoru krajského soudu, že úřední záznamy a další listiny založené ve správním spise samy o sobě představují dostatečný důkazní podklad pro shledání stěžovatele vinným z projednávaného přestupku (krajský soud uvedl v bodu 19, že městský úřad měl k dispozici „několik dalších důkazních prostředků. Skutečnost, že žalobce překročil nevyšší dovolenou rychlost, je zřejmá ze záznamu o přestupku ze dne 9. 8. 2016, doplněným ověřovacím listem č. 280/15 ze dne 1. 12. 2015 a osvědčením č. 010/12 ze dne 11. 4. 2012. Součástí záznamu je fotografie vozidla žalobce znázorňující naměřenou rychlost 72 km/h na úseku s maximální povolenou rychlostí 50 km/h“).

[16] V této věci totiž stěžovatel od počátku s přestupkem nesouhlasil (viz úřední záznam ze dne 15. 8. 2016), což stvrdil i v odvolání (např. v doplnění odvolání namítl, že nebyl řidičem zastaveného vozidla). Z fotografií, které jsou součástí dokumentace založené ve správním spise, není ve vztahu k této námitce bez dalšího patrné např., kdo vozidlo řídil (jedoucí vozidlo je na fotografii zachyceno zezadu). Také z tohoto důvodu nebylo možné se při zjišťování skutkového stavu spolehnout pouze na úřední záznamy a další dokumentaci a bylo žádoucí dokazování doplnit o svědeckou výpověď zasahujících policistů (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2020, čj. 8 As 10/2019-27, bod 11). Z obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že této skutečnosti si byl vědom již městský úřad, který po ústním jednání konaném dne 17. 10. 2016 přikročil sám z úřední povinnosti (bez důkazního návrhu stěžovatele - viz vyrozumění o doplnění spisového materiálu ze dne 14. 2. 2017) k doplnění dokazování o odborné vyjádření ve věci měření rychlosti a zejména o provedení výslechů svědků – zasahujících policistů. Výslech svědků však městský úřad provedl mimo ústní jednání, ačkoli mu nic nebránilo jej znovu nařídit, a tedy nezákonně (viz odůvodnění shora). Jediným podkladem rozhodnutí tak zůstaly pouze úřední záznamy a další listiny, které však zjevně sám městský úřad s ohledem na svůj procesní postup nepovažoval za dostatečné k prokázání skutkového stavu, jak vyplývá z jeho procesního postupu – předvolání svědků.

[17] Zároveň NSS jen pro úplnost k námitkám stěžovatele sděluje, že § 51 odst. 2 správního řádu nestanoví žádné konkrétní náležitosti vyrozumění. Uvedené ustanovení pouze ukládá správnímu orgánu, aby včas vyrozuměl účastníky řízení (až na výjimky v něm uvedené) v případě provádění důkazu mimo ústní jednání. Vyrozumění o doplnění spisového materiálu doručené stěžovateli dne 17. 2. 2017 (tedy více jak dva týdny před plánovaným výslechem) tuto podmínku splňuje. Nicméně to nic nemění na výše uvedeném pochybení městského úřadu.

[18] K námitce stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s námitkou týkající se absence vyjádření a podpisu řidiče podezřelého z přestupku na formuláři k oznámení přestupku, což může značit, že stěžovatel vozidlo neřídil, NSS sděluje, že otázka, zda řidičem vozidla byl opravdu stěžovatel, bude jistě předmětem doplnění dokazování ve správním řízení, které již bude provedeno v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil také ke zrušení rozhodnutí správních orgánů [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.]. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgány jsou v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným výše.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[21] V řízení o žalobě učinil zástupce stěžovatele tři úkony právní služby - převzetí zastoupení, podání blanketní žaloby a její doplnění a repliku [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]; v řízení o kasační stížnosti učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby – podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za celkem čtyři úkony právní služby mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 12 400 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. celkem 13 600 Kč. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se uvedená částka zvyšuje o 2 856 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %. K tomu je třeba přičíst zaplacený soudní poplatek v řízení o žalobě ve výši 3 000 Kč a v řízení o kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) a položka 19 sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení ve výši 24 456 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit stěžovateli k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 30. října 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu