



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce **L. S.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2004, č. j. JMK 8023/2004 OD Ko, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2004, č. j. 57 Ca 36/2004-38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2004, č. j. 57 Ca 36/2004-38, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností ze dne 23. 2. 2005 se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2004, č. j. JMK 8023/2004 OD Ko, jakož i jemu předcházející rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy ze dne 30. 1. 2004, č. j. OD – 45957/Pk-O3, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, pro skutek popsany ve výrokové části rozhodnutí, uložena mu pokuta ve výši 1 000 Kč a stanovena povinnost nahradit náklady přestupkového řízení.

Žalobce v obsáhlé žalobě namítal, že se přestupku tak, jak je popsán ve skutkové větě shora uvedených rozhodnutí, nedopustil. V žádném případě vozidlo před sebou nepředjížděl, pouze jej objížděl, neboť v silnici zastavilo, když z něho vystupovali dva muži. Žalovaný neprovedl řádným způsobem dokazování, věc neobjasnil, měl vyslechnout policisty, kteří jej zastavili. Průběh celé akce mohl potvrdit i jeho spolujezdec. Další žalobní námitky směřovaly do nesprávně vedeného správního řízení, došlo k porušení zásady, že každý má právo mít příležitost, aby se mohl účinně hájit, vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy a odkázal na znění § 3 odst. 2 a § 33 správního řádu.

V odůvodnění rozsudku soud podrobně průběh celého řízení zrekapituloval a v části podstatné pro projednávanou věc uvedl, že ze správního spisu bylo sice zjištěno, že správní orgán I. stupně nařídil ústní jednání ve věci projednání přestupku, žalobce byl k ústnímu jednání předvolán a k jednání se nedostavil. To však nezabývá správní orgán povinností dát účastníkům možnost, aby se po shromáždění podkladů, tedy před vydáním rozhodnutí, mohli k těmto podkladům vyjádřit, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Ve správním spise se však nenachází žádný doklad o tom, že správní orgán dal účastníku možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pro tuto vadu napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí jemu předcházející zrušil a žalovaného zavázal, aby před vydáním nového rozhodnutí byla žalobci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout doplnění. Poté, co správní orgán dostojí § 33 odst. 2 správního řádu, vydá nové rozhodnutí, když zhodnotí, zda byl úplně a přesně zjištěn skutečný stav věci, či zda je nutno dokazování doplnit.

Žalovaný napadl rozsudek soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení. Poukázal na to, že soud nesprávným způsobem vyložil přednostní užití § 33 odst. 2 správního řádu a to za situace, kdy správní orgány postupovaly podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který v § 74 upravuje vedení řízení zvláštním způsobem. Bylo tedy nutno aplikovat zákon o přestupcích a jeho ustanovení o vedení přestupkového řízení, nikoliv obecnější právní předpis, kterým je správní řád. Ustanovení § 74 zákona o přestupcích uvádí, že o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. V daném případě byl žalobce řádně k ústnímu jednání předvolán, ten se bez omluvy nedostavil a proto mohl správní orgán bez jeho přítomnosti věc projednat. Projednáním věci se pak rozumí nejen o ní ústně jednat a provést pouze dokazování, ale i vydat ve věci rozhodnutí. Tento procesní postup žalovaný dodržel. Žalovaný uvedl, že § 33 správního řádu se sice v přestupkovém řízení může rovněž použít, avšak jen v případě, že po ústním jednání byly ještě shromažďovány podklady pro rozhodnutí. Tak tomu v daném případě však nebylo.

Rozsudek soudu je, dle přesvědčení žalovaného, nepřezkoumatelný, neboť soud postupoval v rozporu se zásadou vázanosti žalobním návrhem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Za vadu řízení totiž označil skutečnost, kterou žalobce v žalobě vůbec nenamítal. Na straně 4 bod V. žaloby žalobce totiž jen obecně odkázal na § 3 odst. 2 a § 33 správního řádu a následně uplatňoval tvrzení, že mu bylo odmítnuto nahlédnout do spisu. Soud tak konstatoval jinou vadu správního řízení, než kterou se cítil být zkrácen a než ji uplatnil žalobce.

Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl její důvodnost a zcela se ztotožnil s důvody uvedenými v odůvodnění rozsudku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněným důvodům a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Žalovaným v kasační stížnosti předestřenou právní otázkou, je otázka interpretace a aplikace § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu v rámci přestupkového řízení a za situace, kdy zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, upravuje v § 74 možnost vydat rozhodnutí ve věci v případě, kdy se účastník řízení bez omluvy k ústnímu jednání nedostaví. Jinými slovy, zda v případě nedostavení se účastníka k ústnímu jednání (po řádném předvolání) může bez dalšího správní orgán věc projednat, nebo zda musí následovat ještě další úkon ve smyslu § 33 správního řádu.

Pro danou věc je rozhodné a ze správního spisu vyplývá, že žalobce řídil dne 15. 5. 2003 motorové vozidlo, protože měl předjíždět před sebou jedoucí vozidlo v místech, kde bylo předjíždění zakázáno, byl zastaven a kontrolován hlídkou Policie ČR. Na místě odmítl zaplatit blokovou pokutu a vzal na vědomí, že případ bude projednán správním orgánem; ve svém vysvětlení podaném hlídce policie na místě samém uvedl, že auto před ním brzdilo, vypadalo to, že zastaví a proto tuto překážku v prostoru objel.

Policie České republiky oznámila dne 15. května 2003 podle § 58 odst. 1 zákona o přestupcích, přestupek žalobce Městskému úřadu v Rýmařově. Věc byla poté postoupena k vyřízení ve shodě s § 55 odst. 4 přestupkového zákona Magistrátu města Brna, který ji obdržel dne 15. 7. 2003. Dne 4. 9. 2003 byl Magistrátem města Brna vydán bez dalšího řízení příkaz, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a uložena mu pokuta ve výši 1000 Kč. Proti tomuto příkazu podal žalobce včas odpor, v němž uvedl, že přestupek tak, jak byl v příkazu popsán nespáchal, jde o smyšlený postup, věcně nebylo ničeho zkoumáno.

Magistrát města Brna podáním ze dne 14. 12. 2003 žalobci sdělil, že podáním odporu byl příkaz ze dne 4. 9. 2003 zrušen a současně žalobce předvolal k ústnímu jednání v předmětné věci a to na den 30. 1. 2004 v 9.00 hod. Současně byl žalobce upozorněn, že nedostaví-li se bez předchozí omluvy, může být přestupek dle § 74 projednán i bez jeho přítomnosti.

Dne 28. 1. 2004 podal žalobce osobně Magistrátu města Brna odpověď k předvolání, v níž ne příliš formulačně vhodným způsobem uvedl, že k věci již podal písemné vyjádření a zopakoval, že se přestupku nedopustil. Uvedl, že termín ústního jednání na den 30. 1. 2004 v 9.00 hod je pro něho nepřijatelný, z časových důvodů může až po 15.00 hodině.

Magistrát města Brna vydal téhož dne (30. 1. 2004) rozhodnutí o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích a uložil mu pokutu ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí se žalobce včas odvolal, opět uvedl, že se přestupek nestal, že je jeho průběh smyšlený.

O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V odůvodnění k tvrzení žalobce, že přestupek nespáchal, uvedl, že skutečnosti, týkající se přestupku jsou dostatečně zdokumentovány v přestupkovém spise, který obsahuje oznámení přestupku s vyjádřením

žalobce, služební záznamy policistů, výpis z evidenční karty řidiče. Uzavřel, že zavinění na projednávaném přestupku bylo jasně prokázáno a veškeré uvedené důkazy hodnoceny jednotlivě i ve všech vzájemných souvislostech. Protože se bez omluvy žalobce nedostavil k ústnímu projednání věci, byl žalovaný oprávněn ve shodě s § 74 zákona o přestupcích, rozhodnout i bez jeho přítomnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil věc takto:

Přestupkový zákon, který byl v daném řízení aplikován, vychází z koncepce, že řízení o přestupcích je řízením správním, je jeho zvláštním druhem. Správní řád je tudíž ve vztahu k přestupkovému (jinému) zákonu předpisem subsidiárním a přestupkový nebo jiný zákon je ve vztahu ke správnímu řádu předpisem speciálním. To platí i pro úpravu dokazování v takových řízeních.

Princip dokazování v obou zmíněných právních předpisech je založen na stejných zásadách. Předně je to správní orgán, který odpovídá za to, že bude přesně a úplně zjištěn skutečný stav věci a za tím účelem si opatřuje potřebné podklady pro rozhodnutí. Účastníci mají vždy právo před vydáním rozhodnutí vyjádřit se k podkladům pro jeho vydání, navrhopat důkazy či jejich doplnění. Mají tak sice právo navrhopat na podporu svých tvrzení důkazy, neučiní li tak, nezbavuje to však v žádném případě správní orgán povinnosti zjistit skutečnosti potřebné pro rozhodnutí. Cílem takového postupu je vždy zajistit, aby rozhodnutí bylo vydáno na základě úplných a přesně zjištěných skutečností rozhodnutí.

Uvedený princip je upraven v obou právních předpisech obdobně. Ustanovení § 73 odst. 2 přestupkového zákona normuje, že obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován. Má-li tedy takové právo, musí mu být dána možnost toto právo reálně uplatnit.

Povinnost správního orgánu dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu zjištění, je výslovně upravena v § 33 odst. 2 správního řádu, nicméně takový postup je jistě možno rozumě dovodit i z § 73 odst. 2 přestupkového zákona.

Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích koná správní orgán v prvním stupni o přestupku ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Řízení o správních deliktech spočívá tedy na zásadě ústnosti a bezprostřednosti.

V dané věci žalobce sice od samého počátku namítal, že se skutek nestal tak, jak správní orgány uváděly, jeho tvrzení však nebyla opřena o žádný návrh k provedení důkazů. Bezprostředně poté, co byl zadržen hlídkou policie uvedl, že před ním jedoucí vozidlo zpomalilo asi tak na 15 až 20 km v hodině a proto ho objel. V podstatě stejný závěr si učinily policejní orgány, které ho zadržely a kontrolovaly, avšak ono „objetí překážky“ správně hodnotily, vzhledem ke konkrétním podmínkám, jako předjíždění.

Jak je popsáno výše, v žádném ze svých opravných prostředků žalobce nenavrl provedení dalšího dokazování, k tomu přistoupil až v žalobě. Pro postup správních orgánů byl však rozhodný procesní stav, který tu byl v řízení před nimi.

Žalobce byl k předmětnému ústnímu jednání řádně předvolán, avšak k ústnímu jednání se nedostavil, neuvedl žádný důvod, pro který se dostavit nemohl a nenavrl žádný další termín pro konání ústního jednání. Pouhé konstatování, že se z časových důvodů nemůže ústního jednání účastnit, není překážkou, pro kterou by správní orgán nemohl v řízení pokračovat a pro splnění podmínek § 74 přestupkového zákona i v nepřítomnosti obviněného věc projednat. Přičemž „projednání věci“ je třeba rozumět nejen její projednání (např. za účasti případných svědků apod.), ale též rozhodnutí o ní. Sám žalobce se tak svojí neúčastí na ústním jednání, zbavil svého práva na veřejné projednání věci, ještě před vydáním rozhodnutí, kde mohl navrhopvat důkazy, podávat další návrhy a vyjadřovat se ke všem okolnostem, které se mu kladly za vinu.

Ze správního spisu se podává, že skutková zjištění byla provedena tak, že nebylo pochybnosti o průběhu přestupku, z podkladů shromážděných ve správním spise tak mohl správní orgán vycházet, neboť tyto nebudily pochybnosti, ani se nejevily rozpornými.

V daném případě správní orgán postupoval v souladu s ustanovením § 74 přestupkového zákona, dal stěžovateli reálnou možnost vyjádřit se ke skutečnostem, na nichž následně postavil svoje rozhodnutí. Poskytnutí reálné možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí při ústním jednání je třeba přitom chápat jako možnost, která je dána účastníkovi správního řízení v jeho závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí, poté, co jsou shromážděny podklady pro rozhodnutí. Jak Nejvyšší správní soud již shora uvedl, smyslem citovaného ustanovení je totiž umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Pokud tedy dospěl krajský soud k závěru, že tomu tak nebylo a že přes procesní úpravu danou § 73 a § 74 přestupkového zákona měl správní orgán umožnit ještě opakovaně žalobci, aby se mohl vyjádřit ke shromážděným podkladům a ke způsobu jeho zjištění, pak se Nejvyšší správní soud s tímto závěrem neztotožnil, takový postup by byl v dané věci nadbytečný.

Jak bylo popsáno shora, jak žalobce, tak i policejní orgány shodně uváděly, že žalobce jel v obci, kde byl zákaz předjíždění za autem, to snížilo rychlost a on proto auto objel. Hodnocení, zda se jednalo o objíždění či předjíždění, bylo předmětem rozhodnutí. Před jeho vydáním měl žalobce reálnou možnost se účastnit ústního jednání, tam mohl uplatnit právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladly za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tohoto svého práva však nevyužil (bez náležité omluvy nebo s uvedením důležitého důvodu se nedostavil) a proto ve shodě s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích mohl správní orgán v nepřítomnosti obviněného z přestupku věc projednat a rozhodnout o ní.

Kasační námitku mířící do stížního bodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

Neztotožnil se však s důvodností námitky žalovaného, dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy že krajský soud překročil dispozice žalobce, ten totiž neoznačil za vadu řízení porušení § 33 správního řádu, jen na toto ustanovení odkázal.

Krajský soud napadené správní rozhodnutí přezkoumává v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů.

Žalobce v žalobě uvedl, že se přestupku tak, jak je popsán ve skutkové větě shora uvedených rozhodnutí, nedopustil, žalovaný neprovedl řádným způsobem dokazování, věc neobjasnil, měl vyslechnout policisty, kteří jej zastavili a další žalobní námitky směřovaly do nesprávně vedeného správního řízení, došlo k porušení zásady, že každý má právo mít příležitost, aby se mohl účinně hájit, vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy a odkázal na znění § 3 odst. 2 a § 33 správního řádu.

Obsah žaloby, je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu, nutno vnímat v celém jejím kontextu a souvislostech. Jsou-li v žalobě podrobně popsány výtky k vedení dokazování před správními orgány a v této souvislosti uveden odkaz na § 33 správního řádu, pak řešení otázky možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí ve věci je bezpochyby součástí procesu dokazování. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že se touto otázkou zabýval krajský soud v souladu s dispoziční zásadou, jež žalobní řízení ovládá.

Ze všech shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a proto zrušil a zavázal svým právním názorem (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. února 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu

