



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **M. S.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Zemanem, advokátem se sídlem Benešov, Masarykovo nám. 225, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy**, se sídlem Praha 1, nábreží Ludvíka Svobody 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2008, č. j. 1 Ca 2/2007 - 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2008, č. j. 1 Ca 2/2007 - 57, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 1. 2007, č. j. 8/2007-160-SPR/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo ve smyslu § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 11. 2006, č. j. S-MHMP 226018/2006 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím shledal správní orgán prvního stupně na straně žalobce porušení § 4 písm. a) a b), § 19 odst. 1 a § 47 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném do 14. 3. 2006 (dále jen „zákon o silničním provozu“), čímž měl žalobce naplnit skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2006 (dále jen „zákon o přestupcích“) a přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích. Za

to mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 18 měsíců a konečně povinnost uhradit správnímu orgánu prvního stupně náklady řízení podle § 79 odst. 1 a 4 zákona o přestupcích. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 18. 3. 2008, č. j. 1 Ca 2/2007 - 57, žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud dospěl k závěru, že si žalovaný opatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, neboť rozhodoval na podkladě celého správního spisu a zabýval se i odvolacími důvody. Žalobci bylo prokázáno, že dne 21. 2. 2006 v Praze 7 na ulici Veletřní narazil do osobního vozidla značky Škoda Superb, a z místa nehody odjel. Tím naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) a § 30 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona. Porušení těchto ustanovení bylo prokázáno svědeckou výpovědí poškozeného T. Z., který vypověděl, že žalobce informoval o tom, že jeho osobní vozidlo je v majetku třetí osoby, a proto je nutné zavolat Policii ČR k nehodě. Pokud žalobce uvedl, že mezi ním a poškozeným došlo k dohodě o vyřízení následků nehody, pak městský soud tomuto tvrzení neuvěřil, neboť při ústním jednání žalobce uvedl, že poté, co z místa nehody odjel, byl vozidlem postiženého dostižen s tím, že mu toto vozidlo zablokovalo cestu; tato situace existenci tvrzené dohody nenasvědčuje. Jestliže byl žalobce poškozeným informován, že jím řízené vozidlo je v majetku třetí osoby, bylo jeho povinností nehodu ohlásit Policii ČR a zdržet se požití alkoholických nápojů po dobu potřebnou ke zjištění, zda před jízdou nebo během ní požil alkoholické nápoje nebo návykovou látku, vždy však do doby příjezdu policisty tak, jak vyplývá z § 47 odst. 2 zákona o silničním provozu. Ve správním řízení bylo také prokázáno, že se žalobce odmítl podrobit dechové zkoušce. Jako nedůvodnou shledal městský soud i námitku, že správní orgány podstatným způsobem porušily ustanovení o řízení před správním orgánem, což má mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Jak městský soud uvedl, dne 29. 8. 2006 byl žalobce seznámen s tím, že výslech svědků V. Č. a G. Č. bude proveden mimo ústní jednání dne 29. 9. 2006 v 9:00 v sídle správního orgánu prvního stupně, čímž byla žalobci dána možnost se výslechu svědků zúčastnit. Pokud byla správnímu orgánu prvního stupně dne 29. 9. 2006 doručena omluva žalobce s žádostí, aby byl výslech svědků nařízen na ústní jednání, pak je podle městského soudu takový postup z časových důvodů nedostatečný, a nereagoval-li správní orgán prvního stupně na tuto žádost, nelze v tom spatřovat porušení procesních předpisů. Kromě toho městský soud upozorňuje, že žalobce měl možnost se vyjádřit k provedení dokazování a další důkazy navrhnout, což však neučinil. K druhu a výměře sankce městský soud konstatoval, že byly uloženy v zákonné a přiměřené výši vzhledem k charakteru konkrétního jednání, okolnostem případu a pochybení žalobce.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; tomuto návrhu však nebylo vyhověno (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 2 As 60/2008 - 103).

Podle stěžovatele byl v řízení před správním orgánem prvního stupně porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Při zjišťování skutkové

podstaty byly stěžejními výpovědi svědků V. Č. a G. Č., na nichž stěžovatel trval a domáhal se toho, aby mu bylo umožněno se výsledků těchto osob zúčastnit; domáhal se tedy práva na ústní jednání ve věci (§ 49 odst. 1 správního řádu a § 73 odst. 2 a § 74 odst. 1 zákona o přestupcích). Správní orgán prvního stupně však rozhodl, že další jednání v rámci přestupkového řízení bude probíhat mimo ústní jednání. Stěžovatel trval na tom, že v přestupkovém řízení musí být výslech svědků proveden v rámci ústního jednání, proto oznámil dopisem ze dne 27. 9. 2006, že trvá na výslechu svědků při ústním jednání. Tento dopis zaslal na všechny známé adresy, které správní orgán prvního stupně uváděl jako kontaktní. Bez ohledu na tuto žádost však správní orgán prvního stupně výslech svědků při ústním jednání odmítl akceptovat a tím zkrátil práva stěžovatele na obhajobu. Na důležitost provedení výslechů uvedených svědků stěžovatel opakovaně upozornil ve svém podání ze dne 10. 11. 2006, kdy znovu navrhoval provedení zmiňovaných výslechů svědků za své účasti (resp. účasti svého právního zástupce). Přesto je neustále správními orgány i soudem tvrzeno, že stěžovatel nenavrhoval provedení nových důkazů. Stěžovatel upřesňuje, že sice nebyly navrženy nové důkazy, ale že bylo trváno na provedení důkazů již navržených.

Dále je městskému soudu vytýkáno, že nezohlednil namítanou skutečnost, že skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve spisu a je s ním v rozporu. Stěžovatel rozporuje skutkový stav tak, jak je popsán ve skutkové větě prvostupňového rozhodnutí a znovu uvádí skutečný průběh událostí. Opakuje, že se nejednalo o závažnou dopravní nehodu, že celá situace probíhala velice poklidně, stěžovatel na místě uznal vinu a zavázal se k náhradě způsobené škody, a navíc předložil poškozenému svůj občanský průkaz, který však poškozený nechtěl vidět a pouze si poznačil číslo registrační značky stěžovatelem řízeného vozidla. Mezi účastníky nehody tedy došlo k dohodě v tom směru, že s ohledem na nepatrnou výši škody nebudou nehodu hlásit Policii ČR. Stěžovatel dále popírá, že by byl v okamžiku nehody pod vlivem alkoholu nebo návykové látky. Protože předpokládal, že jsou otázky nehody mezi ním a poškozeným vyřešeny, jel na schůzku se svými přáteli do pizzerie, kde požil alkoholické nápoje. Když byl zhruba o tři a půl hodiny později policií kontaktován, poskytl k věci vysvětlení, uznal své zavinění na nehodě a sdělil obsah dohody mezi ním a poškozeným. Vzhledem k tomu, že v pizzerii požil alkoholické nápoje, na výzvu k provedení dechové zkoušky reagoval tím, že je z tohoto důvodu zbytečná. Stěžovatel má zato, že jeho obhajobu částečně potvrzuje i poškozený, neboť alespoň počátek dopravní nehody popisuje stejně, zejména v tom směru, že se stěžovatel po nárazu měl chovat zcela normálně. Stěžovatel popírá, že by mu poškozený sdělil, že jeho vozidlo je pořízeno na leasing, a má zato, že si tuto skutečnost poškozený uvědomil teprve posléze a že podle toho upravil svou výpověď. Dále uvádí, že výpověď svědka G. Č. není použitelná a rozhodnutí o ni nemělo být opřeno, neboť tento svědek dopravní nehodu nezpracovával, se stěžovatelem nemluvil a nevěděl ani, zda stěžovatel jevil známky požití alkoholu či nikoli.

Ze všech výše uvedených skutečností stěžovatel dovozuje, že nehoda v první řadě vůbec nenaplnňuje materiální znaky přestupku, a to vzhledem k existující dohodě mezi ním a poškozeným; proto také nevznikla povinnost dopravní nehodu hlásit Policii ČR, setrvat v místě nehody a zdržet se požití alkoholických nápojů. Dodává, že v době, kdy byl vyzván k provedení dechové zkoušky, neexistoval žádný právní ani faktický důvod

k jejímu provedení, a znovu uvádí, že dechovou zkoušku neodmítl. Popírá tedy naplnění skutkové podstaty uvedené v § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu a v podrobnostech odkázal na odůvodnění jeho rozsudku. Tvrzení, že stěžovatel byl zkrácen na svých právech a že toto zkrácení porušilo jeho právo na spravedlivý proces, neodpovídá průběhu řízení, protože právní zástupce stěžovatele podával omluvu a návrh na odročení řízení až v den nařízení ústního jednání, o kterém stěžovatel již v dostatečném předstihu věděl. Má zato, že stěžovatel tímto postupem zamýšlel pouze oddálení rozhodnutí ve věci. K době, ve které byl stěžovatel vyzván k dechové zkoušce, poukazuje žalovaný pouze na skutečnost, že právní úprava nestanoví dobu, po kterou uvedená povinnost zdržet se konzumace alkoholu či jiných omamných látek trvá, neboť vhodně zvolenou metodou lze zjistit ovlivnění alkoholem i s větším časovým odstupem.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínky vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je zdejší soud vázán důvody kasační stížnosti, a napadený rozsudek proto přezkoumává v jejím rozsahu (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.).

Podstatnou část shora popsané argumentace stěžovatele lze shrnout tak, že stěžovatel uznává, že způsobil dne 21. 2. 2006 dopravní nehodu, odmítá však, že by se dopustil jednání uvedeného ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Tvrdí, že některé v něm popsané skutky nemají oporu v dokladech založených ve správním spisu a navíc prováděné dokazování bylo zatíženo natolik těžkými procesními pochybeními, že bylo podstatným způsobem omezeno jeho právo na účinnou obhajobu. Je tedy zřejmé, že stěžovatel primárně nerozporuje aplikaci hmotného práva, tedy právní hodnocení věci, ale popírá samotný skutkový základ případu, jak byl ustanoven správními orgány.

V nejobecnější rovině lze říci, že skutková stránka věci, na níž stojí konkrétní rozhodnutí, ob stojí tehdy, obsahuje-li příslušný spis dostatek podkladů tento závěr podporujících a jsou-li tyto podklady opatřeny v souladu se zákonem. V případě, kdy je předmětem řízení jakékoli *trestní obvinění* [ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikatury (zejména Evropského soudu pro lidská práva) jej interpretující] musí být současně splněna i podmínka, že skutek, za který je adresát sankčního rozhodnutí postihován musí odpovídat skutku, stran něhož bylo řízení zahájeno (podrobněji viz dále). Přestože tedy stěžovatel otázku existence, formy či obsahu sdělení obvinění (§ 73 zákona o přestupcích) v žalobě výslovně nenastolil, nemohl se městský soud, s ohledem na výše popsanou konkrétní argumentaci, shodující se v podstatě s argumentací žalobní, objektivně této otázce vyhnout, neboť účelem (zde zpochybňovaného) dokazování v sankčním řízení je právě potvrzení či vyvrácení skutků, stran nichž je řízení vedeno; tyto skutky jsou imanentně spojeny se sdělením obvinění (jímž se každé sankční řízení zahajuje).

Shora uvedený dílčí závěr vychází z doktríny trestního práva. Přípustnost této *analogie iuris* vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty,

jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv přestupku či správního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dostupném z <http://www.nssoud.cz>, dle něhož „*použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem*“. Obdobně v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.*“ Podpůrná argumentace odkazem na úpravu trestního řízení před soudy není nepřijatelná ani podle dalších rozhodnutí zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS), podle nichž je rozdělení deliktů na správní a soudní vyloženo nikoli jako s ohledem na přirozenoprávní principy, ale jako důsledek trestní politiky státu. Tento přístup je v obecné rovině výrazem Ústavním soudem opakovaně vyslovené jednoty právního řádu (srov. např. nálezy ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06 dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) a v dané věci i s principem analogie ve prospěch účastníka řízení (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01 a ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>, či rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva - rozsudek ve věci *Öztürk proti Německu* ze dne 21. 2. 1984, in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>).

Z předloženého spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně dne 29. 8. 2006, při ústním jednání o přestupku, sdělil stěžovateli obsah obvinění. Přestože se v protokolu o ústním jednání uvádí, že „*dalším úkonem ústního jednání bylo **zopakování** obvinění obviněnému z přestupku*“ (zvýraznění doplněno), z dokumentů založených do spisu, které ústnímu jednání dne 29. 8. 2006 chronologicky předcházejí, není patrné, že by ke sdělení obvinění vůbec dříve došlo. Nejvyšší správní soud tak vychází z toho, že se stěžovatel s obsahem vzneseného obvinění seznámil poprvé až na ústním jednání dne 29. 8. 2006. Jak vyplývá z protokolu z tohoto jednání, stěžovateli bylo sděleno, že je proti němu „*vedeno řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ust. § 22 odst. 1 písm. f) a na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ust. § 30 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona pro porušení ust. §§ 4 písm. a), b), 5 odst. 1 písm. f), 19 odst. 1, 47 odst. 5 zákona o silničním provozu, s následkem způsobení dopravní nehody dne 21. 2. 2006 v Praze 7, na ulici Veletržní poblíž sloupu veřejného osvětlení č. 700524.*“

Při posouzení, zda takto formulované obvinění lze považovat za řádně sdělené, vychází Nejvyšší správní soud (z důvodů výše popsaných) z principů platných pro obdobný trestněprávní institut, tedy *záznamu o sdělení obvinění* (§ 160 odst. 1, 5 a 6

trestního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2001), resp. *usnesení o zabájení trestního stíhání* (§ 160 trestního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2002).

Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu (např. usnesení ze dne 22. 12. 2004, sp. zn. 3 Tdo 1437/2004, ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1440/2007, a ze dne 24. 5. 2006, sp. zn. 4 Tz 159/2005, všechny dostupné z <http://www.nsoud.cz>) a Ústavního soudu (např. nález ze dne 24. 2. 2000, sp. zn. IV ÚS 582/99, nebo nález ze dne 6. 6. 1996, sp. zn. I. ÚS 46/96, dostupné z <http://nalus.usoud.cz>) vyplývá, že sdělením obvinění je uskutečňována nejen zásada řádného zákonného procesu uvedená v čl. 8 Listiny základních práv a svobod, ale je také určen předmět trestního stíhání, neboť podle § 176 odst. 2 trestního řádu lze obžalobu podat jen pro skutek, pro nějž bylo sděleno obvinění, a soud může rozhodovat jen o skutku, který je v žalobním návrhu uveden (§ 220 odst. 1 trestního řádu). Základní náležitostí záznamu o sdělení obvinění je *popis skutku*, který musí být formulován tak, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, zákonné označení trestného činu, který je v tomto skutku spatřován, a důvody, pro něž je obviněný stíhán. Popis skutku musí kromě toho obsahovat znaky, které skutek dostatečně konkretizují (přesné označení osoby obviněného, místo a čas, kdy se skutek stal, způsob jeho provedení charakterizující jednání pachatele a jeho zavinění, následek, osoby, vůči nimž skutek směřoval, a případné další okolnosti). Jakkoli tedy nemusí být sdělené obvinění postaveno ani na jednoznačných a nezpochybnitelných skutkových zjištěních, ani na přesné právní kvalifikaci tohoto jednání, nelze upustit od požadavku co nejpřesnějšího popisu protiprávního jednání osoby z trestného činu obviněné. Smyslem tohoto požadavku je totiž zájem na tom, aby obviněný byl konkrétně seznámen se všemi okolnostmi, které jsou mu kladeny za vinu, což je také základním předpokladem efektivního výkonu jeho práva na obhajobu.

Vrátili-li se nyní Nejvyšší správní soud ke způsobu formulace obvinění tak, jak bylo stěžovateli na ústním jednání sděleno, dospívá k závěru, že zvolený způsob byl zcela nedostačující, neboť kromě jména obviněného (stěžovatele) a místa a data spáchání skutku neobsahuje obvinění žádný bližší údaj, který by skutek jednoznačně a nezaměnitelně charakterizoval. Správní orgán prvního stupně v něm zcela opomenul zaznamenat průběh nehody a jednání stěžovatele po ní (zejména pak tu skutečnost, že stěžovatel z místa nehody odjel, aniž by vyčkal příjezdu Policie ČR, přestože pro opuštění místa nehody nebyly splněny podmínky, a dále, že se nezdržel konzumace alkoholických nápojů a odmítl se podrobit dechové zkoušce poté, co byl Policií ČR nalezen v restauraci) a blíže necharakterizoval ani osobu poškozeného. Omezil se pouze na právní hodnocení skutku, provedené navíc velmi stručně pouhými odkazy na číselná označení ustanovení zákona o přestupcích a zákona o silničním provozu. Tímto způsobem doznalo stěžovatelovo právo na obhajobu újmu ve shora naznačeném smyslu tím, že stěžovateli s jistotou nemuselo být známo, za jaká konkrétní jednání je stíhán a v jakých jeho prvcích je spatřováno naplnění skutkových podstat přestupků. V důsledku toho nelze vyloučit, že nemohl plně realizovat své právo na obhajobu a přizpůsobit je prováděnému dokazování, neboť si nemohl být jist, jakým směrem se bude ubírat. Uvedený nedostatek je o to závažnější, vezme-li zdejší soud v úvahu, že podstatou odvolacího a navazujícího soudního řízení v dané věci je právě spor o skutečný průběh událostí při dopravní nehodě a nedlouho po ní. Na sdělení obvinění nelze pochopitelně klást takové nároky, jako na výrok a odůvodnění rozhodnutí o vině a trestu za přestupek (k náležitostem výroku sankčního rozhodnutí viz usnesení rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73) a správnímu orgánu prvního stupně by nemuselo být nutně k tíži ani pokud by sdělení obvinění co do popisu skutku vycházelo například z popisu děje podaného jen jedním účastníkem nehody. Nelze nicméně akceptovat, aby se stěžovatel o skutku, z něhož je obviněn, prokazatelně dozvěděl teprve z výpovědi ostatních účastníků řízení či dokonce až z rozhodnutí o přestupku, jakkoli by jeho výrok odpovídal výše citovanému rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu, a potažmo i mezinárodním závazkům České republiky (čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. 209/1992 Sb.).

Vzhledem k tomu, že otázka dostatečnosti a zákonnosti vedeného dokazování a zjišťování skutkového stavu byla, stejně jako v řízení o kasační stížnosti, nastolena již v žalobě, přičemž ze shora uvedených důvodů ze spisu vyplynulo, že řízení o přestupku a prováděné dokazování neobstojí již ve svém základním kameni, není rozsudek městského soudu s jeho závěry bez dalšího udržitelný. K povaze porušení ustanovení o řízení, jež může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, se Nejvyšší správní soud obecně vyjádřil mj. ve svém rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 - 92, publikovaném pod č. 430/2005 Sb. NSS, kde uvedl, že *„za vady řízení dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen celý soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval. Za těchto okolností není třeba zkoumat, zda porušení každého jednotlivého procesního práva stěžovatele ve správním řízení samo o sobě mělo následek předvídaný v citovaném ustanovení.“*

Zde je třeba zdůraznit, že městskému soudu není vytýkáno, že se otázkou dodržení základních procesních pravidel v předcházejícím správním řízení nezabýval *ex officio*. Takový postup by byl ostatně v rozporu s názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v jeho usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (publikováno pod č. 1546/2008 Sb. NSS), dle kterého i podstatné vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou případem nezákonnosti; tou se soudy zabývají toliko k námitce žalobce. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že s ohledem na důvody nezákonnosti tvrzené žalobcem, musela být otázka způsobu sdělení obvinění z podstaty věci soudem posouzena i bez výslovného odkazu žaloby, neboť (jak již bylo uvedeno) od ní odvisí rozsah relevantního dokazování a tomu odpovídající procesní strategie obhajoby obviněného. Sluší přitom poukázat i na právní názor vyslovený rozšířeným senátem zdejšího soudu v usnesení ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. 8 Afs 51/2007 (dosud nepublikováno, později dostupné na www.nssoud.cz), dle kterého nelze při uplatňování dispoziční zásady klást nejpřísnější požadavky na formulaci žalobních bodů; rozšířený senát se zde přihlásil i k dříve již judikovanému názoru, dle kterého je právě správní trestání oblastí, v níž je k procesním normám (tedy včetně norem upravujících rozsah soudního přezkumu ve správním soudnictví) nutno přistupovat tak, aby jejich přísná a rigidní aplikace nepopírala aplikaci ústavně zaručené (hmotněprávní) normy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publikovaný pod č. 1684/2008 Sb. NSS).

Přestože výše popsaná vada plně postačuje k vyslovení závěru o neudržitelnosti obou správních rozhodnutí (a tedy i rozsudku městského soudu), považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se podrobněji též k některým dalším úvahám městského soudu, které považuje za nesprávné a které by (při absenci výše uvedených vad správního řízení) samy o sobě mohly vést k vyslovení důvodnosti kasační stížnosti.

Za vadu řízení, která též mohla ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], považuje zdejší soud i stížní námitku směřující proti provedení výslechu svědků V. Č. a G. Č. mimo ústní jednání. Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích koná správní orgán v prvním stupni o přestupku ústní jednání (k tomu viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, č. j. 3 As 46/2004 - 60, dostupný na www.nssoud.cz). V nepřítomnosti obviněného lze věc projednat jen tehdy, *jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu* (tato situace však, soudě podle obsahu spisu, nenastala). Z uvedeného ustanovení je tedy zřejmé, 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 (k tomu srov. analogicky rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 As 103/2005 - 76, publikovaný pod č. 687/2005 Sb. NSS, kde je tento postulát vysloven k úloze soudního jednání při provádění důkazů). 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 konec konců nebyla dotčena ani obecným ustanovením § 49 odst. 1 správního řádu, neboť to předpokládá ústní jednání vždy, kdy tak stanoví zákon, což zákon o přestupcích činí. Není nadto ani příliš srozumitelná argumentace soudu i správních orgánů, pokud tvrdí, že stěžovateli byla zachována možnost se výslechu uvedených svědků i mimo ústní jednání zúčastnit. Tímto způsobem se totiž 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 zmiňované není z jakéhokoli důvodu nezbytné či efektivní. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že postup správního orgánu prvního stupně, ve kterém neshledal pochybení ani žalovaný, ani městský soud, je dalším významným zásahem do pravidel spravedlivého procesu, jež ústí do omezení práva na obhajobu a dopadá i na zjištěný skutkový stav věci tak, jak byl vzat za podklad rozhodnutí.

Ze všech výše uvedených důvodů byl Nejvyšší správní soud nucen napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.), v němž tento soud bude vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. července 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu