



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **J. P.**, zastoupeného Mgr. Jiřinou Endrštovou, advokátkou se sídlem Poštovní 18, Rakovník, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2008, č. j. 25367/2008/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2009, č. j. 2 Ca 11/2008 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2009, č. j. 2 Ca 11/2008 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení označeného rozsudku, kterým městský soud zamítl žalobu proti (shora uvedenému) rozhodnutí žalovaného. Žalobce byl uznán vinným tím, že dne 10. 10. 2007 v 08.50 hodin řídil v obci Rakovník, v ulici Dukelských hrdinů směrem z centra města na obec Senomety, vozidlo Ford Tranzit, registrační značky X s přípojným vozidlem AKRI, registrační značky X, bez příslušného řidičského oprávnění k řízení takové soupravy vozidel. Tímto jednáním se měl dopustit porušení § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) a naplnit tak skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Za tento přestupek mu byla udělena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců dle § 22 odst. 4 zákona o přestupcích.

Městský soud žalobu zamítl a k věci uvedl, že pro naplnění skutkové podstaty souzeného přestupku je rozhodná maximální přípustná hmotnost, která je uvedena v technickém průkazu přípojného vozidla, nikoliv její aktuální hmotnost v době připojení. K žalobní námitce nenaplnění materiální stránky přestupku městský soud zdůraznil, že řízení bez náležitého řidičského oprávnění dle § 81 zákona o silničním provozu, je závažným porušením zákona o provozu na pozemních komunikacích a jízda bez takového řidičského oprávnění ohrožuje ostatní účastníky silničního provozu, neboť teprve získáním patřičného řidičského oprávnění smí žalobce řídit soupravu složenou z motorového a přípojného vozidla; nedostatek řidičského oprávnění proto ohrožuje ostatní účastníky silničního provozu.

Městský soud se dále zabýval otázkou, zda vyjádření žalobce ze dne 12. 12. 2007, včetně oznámení o přestupku Policií České republiky ze dne 10. 10. 2007, mohlo být použito jako důkaz ve správním řízení dle § 51 odst. 1 správního řádu. K tomu konstatoval, že k 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. Oznámení policie o přestupku vyplývá ze součinnosti mezi správními orgány a policií dle § 58 zákona o přestupcích a nebylo-li získáno v rozporu s právními předpisy, lze jej v rámci řízení použít jako důkazní prostředek. Rovněž tak vyjádření žalobce ze dne 12. 12. 2007 je důkazním prostředkem; dokazování ve věci bylo tedy vedeno ve shodě s § 51 správního řádu.

Jako nedůvodnou shledal městský soud také námitku týkající se nenařízení ústního jednání v přestupkovém řízení. Dospěl k závěru, že dle § 49 odst. 1 správního řádu, správní orgán nařídí ústní jednání jen v případech, kdy to stanoví zákon a dále pouze tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Jelikož se jednalo pouze o posouzení právní otázky (skutková otázka nebyla dle vyjádření žalobce sporná), nemusel dle § 49 správního řádu správní orgán ústní jednání nařídít, neboť to nebylo nezbytné ke splnění účelu a uplatnění žalobcových práv. Podle městského soudu by se ústním jednáním řešila pouze právní otázka, zda řidičské oprávnění typu B opravňovalo žalobce řídit jím řízenou jízdní soupravu složenou z motorového vozidla a přípojného vozidla; ostatní skutkové otázky totiž neučinil žalobce spornými. Dále uvedl, že za této situace tvrzení žalobce, že správní orgán rozhodl za jeho nepřítomnosti neobstojí a neobstojí ani námitka, že správní orgán neprovedl řádné dokazování.

Včasnou kasační stížností žalobce brojí proti rozsudku městského soudu a domáhá se jeho zrušení. Kasační stížností míří do důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

V první kasační námitce stěžovatel uvádí, že městský soud nesprávně a v rozporu s obsahem správního spisu dovodil, že bylo ve věci nařízeno ústní jednání dle § 74 zákona o přestupcích; spis však obsahuje pouze předvolání na den 14. 11. 2007, avšak nikoli k ústnímu jednání, ale k podání vysvětlení podle § 60 přestupkového zákona. Podání vysvětlení je pouze úkonem předcházejícím možnému zahájení správního řízení a nemůže jej nikterak nahrazovat. Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgány přestupkové řízení vůbec nezahájily, nenařídily ani ústní jednání a přímo rozhodly o věci samé. Vždyť žalobce

nebyl ani uvědoměn o tom, že správní orgány shromáždily podklady pro rozhodnutí ve věci, nemohl se k nim tedy vyjadřovat; celé dokazování tak proběhlo v rozporu se zákonem. Tento nesprávný postup však potvrdil i soud; z uvedených důvodů byl postup správních orgánů, jakož i městského soudu nezákonný.

Vadný je rovněž závěr soudu, že nebylo nutné před vydáním rozhodnutí nařídit ústní jednání. Podle § 74 zákona o přestupcích je správní orgán povinen vždy nařídit jednání před tím, než rozhodne o věci samé. Soud svůj úsudek navíc nesprávně opíral o § 49 správního řádu, ačkoliv v řízení o přestupku má přednost aplikace zvláštní úpravy v § 74 zákona o přestupcích.

Stěžovatel má dále zato, že nebyla naplněna materiální stránka zmíněného přestupku, chyběla totiž společenská nebezpečnost takového jednání. Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je důvodná.

Žalobce učinil předmětem kasační stížnosti v podstatě dvě otázky. Prvou je procedura, kterou je povinen správní orgán dodržet, aby vůbec mohl rozhodnout o přestupku; druhou otázkou je pak materiální stránka souzeného přestupku.

Řízení o přestupcích je ovládáno v podstatě dvěma procesními normami; správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) a zákonem o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb.). Správní řád je přitom obecnou procesní normou, jež se užije ve všech správních řízeních za předpokladu, že pro některá zvláštní řízení neupravuje dílčí procesní kroky speciální zákon. V řízení o přestupcích je tímto zvláštním zákonem právě zákon o přestupcích.

Jeho § 60 se nazývá „*Podávání vysvětlení*“ a stanoví, že každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku; tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5000 Kč. Již jen z této části předmětného ustanovení zákona je zřejmé, že důsledkem nesoučinnosti se správním orgánem může být toliko finanční sankce, v žádném případě však diskvalifikace účastníka z ústního jednání. Podávání vysvětlení (§ 60) je tedy prvotním seznámením se a prověřením došlého oznámení o přestupku; v rámci něho správní orgán nejprve zjišťuje v součinnosti těch, jichž se věc týká, zda je vůbec naplněn důvod pro zahájení přestupkového řízení (nenastali některý ze zákonem stanovených důvodů pro odložení věci). Podání vysvětlení slouží *de facto* k tomu, aby se správní orgán mohl kvalifikovaně rozhodnout, zda vůbec řízení o přestupku zahájí.

Ustanovení § 66 zákona o přestupcích pak normuje, že správní orgán, aniž řízení zahájí, věc odloží, jestliže pro takový postup nalezne některý ze zákonných důvodů, v tomto ustanovení podrobně rozvedených. Bude tomu tak zpravidla tehdy, jestliže došlé

oznámení o přestupku neodůvodňuje zahájení řízení o něm. Znamená to, že v takových případech se správní (přestupkové) řízení vůbec nezahajuje, věc se odloží.

Pokud však příslušný správní orgán věc neodloží ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu, zahájí řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů (§ 67 zákona o přestupcích).

Přestupky se převážnou měrou projednávají ex offio (nejde-li o přestupky, o nichž se zahajuje řízení pouze na návrh) a v takovém případě, neodloží-li věc pro nemožnost o ní nařídit jednání, má správní orgán povinnost ve stanovené lhůtě přestupkové řízení zahájit. V takových případech je podkladem pro zahájení řízení o přestupku oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické či fyzické osoby o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

Dospěje-li tedy správní orgán na základě vysvětlení stran, že označená osoba mohla spáchat přestupek, zahájí správní (přestupkové) řízení; jeho zahájení řádně oznámí účastníkům tohoto řízení. Po zahájení řízení pak nastupuje povinnost správního orgánu první instance nařídit ústní jednání (§ 74), v průběhu něhož je nutno věc s obviněným z přestupku řádně projednat, seznámit účastníka s podklady pro rozhodnutí a popřípadě vést dokazování o sporných okolnostech. Dospěje-li pak správní orgán na základě přesvědčivých důkazů k závěru, že obviněný spáchal označený přestupek, vydá ve věci rozhodnutí o přestupku.

Z celé procedury je zřejmé, že správní orgán nemůže ze zákonem stanovených mantinelů vybočit či vynechat tak některé na sebe navazující kroky, jak tomu bylo v souzeném případě.

Správní spis obsahuje podání Policie České republiky nazvané „oznámení (odevzdání) přestupku (věci)“ ze dne 10. 10. 2007, adresované Městskému úřadu, odboru dopravy, Rakovník, dále předvolání žalobce Městským úřadem Rakovník ve smyslu § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích za účelem podání vysvětlení k dopravnímu přestupku na 14. 11. 2007 (doručeno žalobci 7. 11. 2007), obsahem je dále omluva stěžovatele ze dne 27. 11. 2007 v souvislosti s předvoláním na 27. 11. 2007 z projednání dopravního přestupku z důvodu mimořádné situace (pro zdravotní stav jeho manželky) a následná omluva žalobce ze dne 17. 12. 2007 obsahující též podání vysvětlení k dopravnímu přestupku. Poté již následuje vydání rozhodnutí ve věci samé správním orgánem první instance.

Správní orgány tedy rozhodly, aniž by řádně zahájily správní řízení a nařídily ve věci ústní jednání.

Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře obdobnou otázkou zabýval, a to například v rozsudku ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007 - 46 (všechny uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), v němž konstatoval, že „z obsahu ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., vyplývá, že o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání vždy, a každé jednání o přestupku v prvním stupni je třeba

nařizovat. Proto je třeba možnost projednat věc v nepřítomnosti obviněného z přestupku, vázanou na jeho řádné předvolání a současně nedostavení se bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, spojovat výlučně vždy jen s konkrétním nařízeným jednáním, k němuž se váže daná nepřítomnost. (K tomu viz také rozsudek ze dne 16. 3. 2005, č. j. 3 As 46/2004 - 60.)

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. O významu ústního jednání se Nejvyšší správní soud obecně vyjádřil mj. ve svém rozsudku ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 - 99, kde uvedl, že „zákon o přestupcích koncipuje řízení o přestupku v prvním stupni jako řízení s ústním jednáním za přítomnosti obviněného z přestupku. Ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně za účasti řádně předvolaného účastníka je tedy sledována a také garantována právní jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či nevin, jakož i právo na spravedlivý proces“.

V přestupkovém řízení má předvolání k ústnímu jednání klíčový význam vzhledem k závažnosti následků nedostavení se k tomuto jednání. Předvolání musí být tudíž učiněno v takové formě, která nevzbuzuje pochybnost, zda byl obviněný z přestupku řádně předvolán. K předvolání k ústnímu jednání se již Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66, dle něhož „pochybnosti o tom, zda byl obviněný k ústnímu projednání přestupku řádně předvolán, tj. zda měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, k důkazům o nich, a možnost navrhnout důkazy na svou obhajobu, a o tom, zda se odmítl dostavit k projednání věci nebo zda se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, postihují ve svém důsledku i zjištěný skutkový stav věci, který se stal podkladem pro správní rozhodnutí“.

Pokud by správní orgán postupoval v souladu s § 74 přestupkového zákona, dal by stěžovateli reálnou možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, na nichž následně zbudoval svoje rozhodnutí. Stěžovatel správně namítá, že městský soud ve svém vyjádření zaměnil, resp. nezohlednil rozdíl mezi předvoláním k podání vysvětlení dle § 60 zákona o přestupcích a předvoláním k ústnímu jednání ve smyslu § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. K této problematice viz též Černý, J., Hrozinková, E., Kučerová, H.: *Přestupkové řízení*, 8. aktualizované vydání. Linde Praha, a.s., 2004, str. 53, autoři uvádí „předvolání osoby ve smyslu § 60 přestupkového zákona správní orgán nezahajuje řízení, proto v případech, kdy na podkladě podaného vysvětlení dojde k závěru, že nejsou dány důvody pro zahájení přestupkového řízení proti konkrétní osobě, věc za využití ustanovení § 66 přestupkového zákona odloží. Vysvětlení dle § 60 přestupkového zákona lze použít jen u řízení o přestupcích z úřední povinnosti, tj. dle § 67 odst. 1 přestupkového zákona, ještě před zahájením ústního jednání (do předvolání k ústnímu jednání.“

Kasační soud tedy dospěl k závěru (soudě z obsahu správního spisu), že řízení o přestupku před správním orgánem I. stupně bylo stíženo vadou, neboť nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele a bylo tak porušeno jeho základní právo podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (aby věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům).

Tato vada má také vliv na zákonnost, o které se stěžovatel zmiňuje v další kasační námitce. Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem soudu, že ve věci nebylo před správním orgánem prvního stupně nutné konat ústní jednání, přičemž městský soud tento právní názor dovodil z § 49 odst. 1 správního řádu. Povinnost projednat přestupek při ústním jednání není dotčena obecným ustanovením § 49 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že ústní jednání správní orgán učiní v případech, kdy to stanoví zákon, což zákon o přestupcích činí (k tomu viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 - 111).

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že postup správního orgánu, ve kterém neshledal pochybení ani městský soud, je zásahem do pravidel spravedlivého procesu, který souvisí s omezením práva na obhajobu a dopadá i na zjištěný skutkový stav věci.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze dle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

V Brně dne 7. října 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu