



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2014, č. j. 5008/DS/2014/Er, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30 A 56/2014 – 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým bylo dle § 78 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jím vydané shora uvedené rozhodnutí a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[2] Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 3. 2014, č. j. P/3338/2013/OS1/DvP. Tímto rozhodnutím uznal správní orgán I. stupně žalobce vinným ze spáchání správního deliktu dle § 125f odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.

[3] Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel vozidla nezajistil, aby byly při použití vozidla na pozemní komunikaci dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, když dne 19. 10. 2013 v 9:40 hodin nezjištěný řidič osobního vozidla zn. Volkswagen, registrační značky X, s tímto parkoval v Hradci Králové, ul. Labská Kotlina (v blízkosti domu čp. 991), na parkovišti pro držitele platných parkovacích karet, aniž by bylo vozidlo takovouto parkovací kartou označeno. Tímto jednáním nerespektoval dopravní značení IP 26a s dodatkovou tabulkou E14 s nápisem „stání pouze s platnou parkovací kartou Po-Pá 6-18 hod., So 8-16 hod.“.

[4] Krajský soud většinu námitek žalobce zamítl. Vyhověl však námitce, dle které byl správní orgán I. stupně povinen provést dokazování v rámci ústního jednání.

[5] Ze správního spisu ověřil, že správní orgán I. stupně obdržel dne 1. 11. 2013 od městské policie oznámení o podezření ze spáchání přestupku (dále „oznámení“), kterého se měl dne 19. 10. 2013 cca v době od 9:40 hodin do 13:40 hodin dopustit podezřelý Ing. J. K. (popis jednání pod bodem [3]). Jmenovaný k věci na místě samém uvedl, že s vozidlem nepřišel, nechtě je proto předvolán provozovatel vozidla.

[6] Jako provozovatel vozidla byl zjištěn žalobce, kterému správní orgán I. stupně doručil výzvu k zaplacení částky podle § 125h odst. 1 silničního zákona (dále jen „výzva“). Po obdržení výzvy žalobce za řidiče označil P. K. Pro případ, že by správní orgán zahájil řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla, oznámil jméno zvoleného zmocněnce, společnosti FLEET Control, s.r.o.

[7] Správní orgán I. stupně předvolal k podání vysvětlení P. K. Předvolání se nejprve pokoušel doručit na adresu, kterou má uvedenu v registru obyvatel (§ 10b odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) jako adresu pro doručování (X). Zásilka se vrátila zpět nedoručena, a proto správní orgán předvolání k podání vysvětlení doručil na adresu jeho trvalého bydliště v Praze (budova magistrátu, resp. ohlašovna městského úřadu).

[8] Poté správní orgán I. stupně vydal dne 14. 1. 2014 příkaz, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání shora uvedeného správního deliktu. Proti příkazu podal žalobce odpor, po kterém následovalo s datem 7. 2. 2014 oznámení o ukončení dokazování a poučení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí s tím, že žalobci i zmocněnci je dne 27. 2. 2014 dána možnost nahlédnout do obsahu správního spisu. Dne 19. 2. 2014 bylo správnímu orgánu doručeno nesouhlasné vyjádření žalobce. Poté správní orgán vydal dne 4. 3. 2014 rozhodnutí, proti kterému si žalobce podal odvolání, výsledkem odvolacího řízení je žalobou napadené rozhodnutí.

[9] Krajský soud uvedl, že k problematice správního trestání se ve své rozhodovací činnosti opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. Z jeho postupně vyvíjející se judikatury lze vysledovat, že správní řízení o správních deliktech spadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy, kdy „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“.

pokračování

[10] Již v rozhodnutí ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, soud uvedl, že „trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.“

[11] V rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007 - 121, soud výslovně uvedl, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. K těmto závěrům se Nejvyšší správní soud přihlásil v celé řadě svých dalších rozhodnutí, např. ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006 - 57, ze dne 19. 1. 2011, č. j. 1 Afs 94/2010 - 68 či v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, event. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 82.

[12] Námitce žalobce upozorňující na nerovné postavení účastníka řízení ve věci přestupku a účastníka řízení ve věci správního deliktu (v řízení o přestupku přestupkový zákon stanoví jasnou povinnost nařídit k projednání přestupku jednání, zatímco v řízení o správních deliktech se správní orgány této povinnosti snaží zprostit odkazem na § 49 odst. 1 věty první správního řádu) krajský soud vyhověl.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce

[13] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Má za to, že posuzovaný správní delikt nespadá pod čl. 6 Úmluvy.

[14] Odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 58, ve kterém soud s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva aplikoval na jím posuzovaný dopravní přestupek tzv. Engelův test.

[15] Uvádí, že účelem změny zákona o silničním provozu (provedené v roce 2011) bylo zjednodušení a zrychlení správního řízení o správních deliktech provozovatelů vozidel. Byla vytvořena zcela nová skutková podstata správního deliktu, kterého se dopustí výhradně provozovatel vozidla, jemuž je v § 10 uvedeného zákona stanovena povinnost zajistit, aby byla při užití jím provozovaného vozidla dodržována zákonem stanovená pravidla provozu na pozemních komunikacích.

[16] Zákon stanoví pro provozovatele vozidla objektivní odpovědnost a zavedl speciální procesní úpravu, aby řízení o tomto správním deliktu bylo co nejméně procesně a administrativně náročné.

[17] V případě, že osobu označenou provozovatelem vozidla se správnímu orgánu nepodaří objektivně zjistit (je evidentně nedostupná), správní orgán zpravidla věc dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích odloží. Z titulu objektivní odpovědnosti pak dochází k naplnění skutkové podstaty projednávaného deliktu.

[18] Správní řízení nelze zaměňovat s řízením přestupkovým, které je ovládáno zásadou ústnosti. Navrhuje, aby napadený rozsudek soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Úvodem je třeba zdůraznit, že formální označení určitého typu protispolečenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení. Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.

[22] Stěžovatel se dovolává rozhodnutí ve věci sp. zn. 9 As 7/2008, ve kterém soud prostřednictvím Engelových kritérií dovodil, že řízení o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci kladeno za vinu, bylo řízením, v němž se rozhodovalo o oprávněnosti trestního obvinění, a proto bylo povinností žalovaného při ukládání sankce aplikovat princip retroaktivity in mitius. Žádné konkrétní argumenty, proč by v nyní projednávané věci posuzovaný správní delikt naopak Engelova kritéria nenaplnil, však již stěžovatel v kasační stížnosti nenabízí. Má pouze za to, že pro oprávnění nekonat při dokazování ústní jednání svědčí objektivní odpovědnost za správní delikt a účel novelizované právní úpravy, kterým zjevně bylo zjednodušit řízení o tomto správním deliktu.

pokračování

[23] S ohledem na to, že sporné ustanovení bylo do zákona navrženo na základě pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru PS, nelze z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o silničním provozu v kasační stížnosti tvrzený úmysl zákonodárce ověřit. Správní delikt provozovatele vozidla lze chápat jako delikt subsidiární. Až v případě, že není možné s určitostí zjistit řidiče vozidla, který spáchal přestupek, činí zákon odpovědným provozovatele vozidla za to, že svěřil řízení vozidla jinému a nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. I pokud však bylo primárním cílem novelizované úpravy zjednodušit dosavadní řízení, nemůže být jeho důsledkem vědomá rezignace na aplikaci základních zásad spravedlivého procesu.

[24] Účelem sporného ustanovení je postihnout jednoznačně a zákonem stanoveným způsobem zjištěný protiprávní stav, který byl způsoben provozem resp. užíváním vozidla při provozu na pozemních komunikacích. Je proto přiléhavé, pokud zákonodárce zvolil objektivní formu odpovědnosti (s možností liberace) samotného provozovatele vozidla, jenž je jako vlastník vozidla z hlediska veřejného práva primární identifikovatelnou a konkrétní osobou. Ani objektivní odpovědnost za tento delikt však nemůže na právu účastníka být přítomen dokazování nic změnit.

[25] Jak již správně uvedl krajský soud, k obecně aplikovatelným závěrům ve vztahu k dokazování v řízení před správními orgány v oblasti správního trestání dospěl v usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 – 82, publ. pod č. 2633/2012 Sb. NSS, rozšířený senát. Jeho závěry je nyní rozhodující senát vázán.

[26] Rozšířený senát mimo jiné uvedl, že principy ústnosti, přímosti a bezprostřednosti zajišťují, aby ten orgán, který rozhoduje o vině a sankci za správní delikt, byl autenticky přítomen a bezprostředně ovlivněn před ním provedenými důkazy, které zhodnotí a posléze z nich vyvodí správná a úplná skutková zjištění, podřadí je pod příslušnou právní kvalifikaci a konečně rozhodne o případné sankci. Dokazování tedy musí být primárně prováděno při ústním jednání, o jehož konání bude účastník sankčního řízení předem vyrozuměn ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu, aby mohl případně využít svého práva být přítomen a měl možnost se ke všem prováděným důkazům vyjádřit. Pouze výjimečně, za zákonem stanovených podmínek, lze dokazování připustit i mimo rámec ústního jednání, pak ale musí být o provedení takového důkazu vyhotoven protokol dle § 18 správního řádu. Právo účastníka být přítomen provedení důkazu však zůstává i nadále zachováno, a to v návaznosti na § 51 odst. 2 správního řádu.

[27] Na citované usnesení navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 34/2013 - 24, z něhož vyplývá, že uvedené závěry rozšířeného senátu jsou obecně platné pro celou oblast správního trestání, a aplikoval je na případ správního deliktu podle zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví, vinařství a o změně některých souvisejících zákonů.

[28] V tomto rozhodnutí čtvrtý senát mj. uvedl, že správní řízení je obecně ovládáno zásadou písemnosti. Tento závěr nevyplývá z § 49 odst. 1 správního řádu, ale z § 15 odst. 1 správního řádu. Správní řád v případech, kdy nevyžaduje obligatorní konání ústního jednání, ponechává správním orgánům prostor k úvaze, zda je ústní jednání nezbytné ke

splnění účelu řízení a k uplatnění práv účastníků řízení. Prostor pro takovou úvahu však není dán při dokazování, neboť požadavek, aby při dokazování byla účastníkům řízení přítomnost umožněna, vyplývá dle soudu přímo z § 51 odst. 2 správního řádu.

[29] Podle § 51 odst. 2 správního řádu má správní orgán provádět důkazy za přítomnosti účastníků řízení, a to buď při ústním jednání, o jehož konání musejí být účastníci řízení s dostatečným předstihem uvědoměni (§ 49 odst. 1), nebo mimo ústní jednání, přičemž v takovém případě musí o provádění důkazů účastníky řízení včas vyrozumět, nehrozí-li nebezpečí z prodlení (srov. VEDRAL. J. Správní řád – komentář, Praha: BOVA POLYGON, 2. aktualizované vydání, 2012, s. 520).

[30] Správní řád předpokládá možnost rozhodovat meritorně bez nařízení ústního jednání, stejně jako možnost provést důkaz listinou mimo ústní jednání, nicméně k takovému postupu, jak je výše uvedeno, stanovuje určité podmínky. Především by měli být účastníci řízení o záměru správního orgánu provést důkaz listinou mimo ústní jednání včas vyrozuměni (§ 51 odst. 2 správního řádu) a dále by o tom měl být sepsán protokol (§ 18 odst. 1 téhož zákona). Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou za přítomnosti účastníků provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[32] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci žádné náklady řízení nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. ledna 2016

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu