



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: J. J., zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královehradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014, č. j. 11076/DS/2014/GL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 80/2014 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 80/2014 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán prvního stupně“ či „magistrát“) ze dne 14. 4. 2014, č. j. P/413/2014/OS1/Hej. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Správního deliktu se dopustil tím, že nezajistil, aby při užití jeho vozidla byly dodrženy povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu. Dne 17. 12. 2013 v 10:33 hodin hlídka Městské policie Hradec Králové zjistila, že na Náměstí 5. května v Hradci Králové stálo na vyhrazeném parkovacím místě osobní vozidlo, jehož je žalobce provozovatelem. Zanechala na něm výzvu pro nepřítomného řidiče, který se na služebnu městské policie nedostavil. Za daný správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové. Namítal, že po sdělení obvinění nebylo ve správním řízení nařízeno ústní jednání. Tím došlo ke zkrácení jeho práva na projednání věci za jeho přítomnosti podle čl. 6 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), jakož i čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stejně tak neměl možnost vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Zdůrazňoval, že obviněný ze správního deliktu má obdobná práva jako obviněný z přestupku či trestného činu. Dále namítal nesprávné doručování písemností na elektronickou adresu X. Dodával, že výrok rozhodnutí o správním deliktu je nesrozumitelný a rozhodnutí jako celek není dostatečně odůvodněno.

[3] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného. Hlavním důvodem bylo nenařízení ústního jednání v řízení o správním deliktu. Odkázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Z toho pohledu se krajskému soudu jeví jako důvodná námitka nerovnosti postavení obviněného z přestupku, v jehož případě zákon stanoví jasnou povinnost nařídit jednání, a obviněného ze správního deliktu, v jehož případě se správní orgány snaží zprostit povinnosti nařídit jednání odkazem na § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalobce správně poukázal na nezbytnost aplikace zásady ústnosti, která je zakotvena v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a v § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). Povinnost nařídit ústní jednání vyplývá z podstaty správního deliktu, na který je nahlíženo jako na trestní obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Rozhodnutí žalovaného bylo proto v tomto aspektu nezákonné. Námitku nesprávného doručování však krajský soud důvodnou neshledal. Vzhledem k důvodům zrušení se pak jen okrajově vyjádřil k poslední námitce ve vztahu k výroku rozhodnutí a jeho odůvodnění. Podivil se zejména nad tím, proč zcela zásadní důkazní prostředek, kterým by prokázal právní důvod k parkování (smlouvu o zapůjčení vozidla subjektu, pro který bylo vyhrazeno parkoviště), nepředložil již správnímu orgánu prvního stupně.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu spolu s vrácením věci k dalšímu řízení.

[5] Stěžejní otázkou přezkoumávané věci je, zda se při řízení o správním deliktu nezbytně aplikuje zásada ústnosti, která je zakotvena v trestním řádu a v § 74 zákona o přestupcích, a zda se trestnost správních deliktů vždy řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že řízení o správních deliktech spadá pod čl. 6 Úmluvy. Podle stěžovatele ovšem v případě správního deliktu zásada ústnosti nadměru rozšiřuje smysl čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Novelizací zákona o silničním provozu, na jejímž základě do něj byla vložena nová úprava objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla (§ 125f odst. 1 zákona o silničním provozu), mělo dojít ke zjednodušení a zrychlení sankčního řízení. Zákonodárce přijatou novelou sledoval jeho usnadnění v případě méně závažných přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu tím, že správní orgány upřednostní postup podle nové

úpravy před řízením o přestupku, kterého se dopustí provozovatel vozidla podle § 125c odst. 2 zákona o silničním provozu. Podle krajského soudu je však na řízení o jakémkoliv správním deliktu nutné vždy aplikovat zásady vyplývající z Úmluvy, resp. trestního práva.

[6] Žalobce nebyl krácen na svých právech tím, že nebylo ve věci nařízeno ústní jednání a dokazování bylo provedeno v nepřítomnosti účastníka. Řízení o tomto správním deliktu nelze zaměňovat s řízením o přestupku, protože v této věci nelze použít zákon o přestupcích. Zákon o silničním provozu upravuje speciální postup při řešení správního deliktu provozovatele. Pokud není stanoveno jinak, postupuje se podle správního řádu. V souladu s jeho § 49 správní orgán ústní jednání nařídí v zákonem stanovených případech, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. V posuzované věci zákon o silničním provozu nestanoví, že při projednávání předmětného správního deliktu správní orgán nařídí ústní jednání. Jeho konání nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení. Skutečnost, že žalobce jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při užití jeho vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, vyplynula ze spisového materiálu bez jakýchkoliv rozumných pochybností.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud správně posoudil otázku povinnosti stěžovatele nařídít ve věci ústní jednání. Oporu pro svůj názor žalobce vidí i v judikatuře správních soudů. Je zřejmé, že zastávají ohledně nutnosti nařízení ústního jednání v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla shodný názor. Jedná se o názor logický, protože i přestupek je druhem správního deliktu a zákon o přestupcích stanovuje povinnost správních orgánů konat v řízení o přestupku ústní jednání. Jeho nenařízení představuje zásadní krácení práv. Objektivně odpovědný provozovatel nemůže předkládat žádná skutková tvrzení, protože osobně nebyl na místě přestupku. Může vycházet toliko z prováděných důkazů. V řízení o správním deliktu musí být uplatněna zásada bezprostřednosti.

[8] Žalobce se dále neztotožňuje s názorem stěžovatele, že na řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nelze použít zákon o přestupcích. Přestupek je druhem správního deliktu a není proto důvod, proč by zákon o přestupcích nemohl být na správní delikt provozovatele analogicky aplikován. V souladu s ním ostatně postupoval správní orgán prvního stupně, který podle § 83 zákona o přestupcích odložil povinnost žalobce uhradit pokutu a náklady řízení do rozhodnutí krajského soudu o žalobě.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel namítá, že neměl povinnost ve věci nařídít ústní jednání a neporušil práva žalobce tím, že ho nenařídil. Podle § 125f zákona o silničním provozu platí: „*Právnícká nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*“ Podle § 49 správního řádu dále platí: „*Ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nebroží-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.*“ Ustanovení § 74 zákona o přestupcích stanoví: „*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.*“ Čl. 38 odst. Listiny základních práv a svobod dává každému právo, „*aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.*“ A konečně z čl. 6 Úmluvy zakotvujícího právo na spravedlivý proces plyne, že 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 oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. (...).*“

[12] Krajský soud má nepochybně pravdu v tom, že na řízení o předmětném správním deliktu dopadá čl. 6 Úmluvy v jeho trestní větvi (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007 - 121). Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ovšem setrvale stojí na základním principu, že řízení o trestním obvinění musí být spravedlivé jako celek (viz rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 11. 2010 ve věci *Taxquet proti Belgii*, stížnost č. 926/05, § 84 a tam uvedené odkazy na další judikaturu). Ke splnění požadavků čl. 6 Úmluvy proto podle Nejvyššího správního soudu plně postačuje, pokud bude ústní jednání nařízeno v řízení před správním soudem. Důležitou roli hraje i skutečnost, že je možné se práva na spravedlivý proces vzdát (viz např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1990 ve věci *Håkansson a Sturesson proti Švédsku*, stížnost č. 11855/85, § 66). Pokud tedy obviněný ze správního deliktu netrvá na konání ústního jednání v řízení o jeho žalobě ve smyslu § 51 s. ř. s., nemůže později namítat, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Na stejných zásadách stojí i právo plynoucí z čl. 38 odst. 2 Listiny (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 2852/14, bod 28). Z těchto ustanovení podle Nejvyššího správního soudu neplyne jednoznačná povinnost správních orgánů projednávajících obvinění ze správního deliktu nařídít vždy ústní jednání.

[13] Tento závěr stvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, který posuzoval skutkově obdobnou věc trestního obvinění ze správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu včetně povinnosti nařizovat ústní jednání v řízení o něm (viz rozsudek ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46). V tomto rozsudku rozvedl výše uvedené principy dále a uvedl: „*Soulad řízení o správním deliktu s čl. 6 Evropské úmluvy je třeba hodnotit nejen v kontextu správního řízení, ale i navazujícího soudního řízení. Nedostatky správního řízení z pohledu záruk stanovených čl. 6 Evropské úmluvy nemají za následek rozpor s Evropskou úmluvou, má-li obviněný možnost napadnout správní rozhodnutí v soudním řízení, které jejím požadavkům vyhovuje (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze*

dne 21. 2. 1984, Öztürk proti SRN, stížnost č. 8544/79, odst. 56). Nedostatek ústního jednání ve správním řízení tedy z pohledu Evropské úmluvy zhojil § 51 s. ř. s., podle kterého soud nařídí jednání k rozhodnutí o správní žalobě, ledaže strany souhlasí (byť implicitně) s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání. Stěžovatelce proto nebylo upřeno právo na ústní jednání. Nad rámec vypořádání této námitky kasační soud upozorňuje, že v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 17. 5. 2011, Suhadolc proti Slovinsku, stížnost č. 57655/08, Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení čl. 6 ani v případě, kdy správní soud odmítl žádost o nařízení jednání ve věci žaloby proti rozhodnutí o dopravním přestupku; zdůraznil přitom, že správní spis obsahoval dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí (záznam o měření rychlosti vozidla a obsahu alkoholu v dechu) a že obviněný měl příležitost zpochybnit spáchání přestupku v písemném vyjádření v rámci správního řízení a následně i ve správní žalobě.“

[14] Krajský soud ve svém rozsudku dále argumentoval nerovností mezi obviněným z přestupku a obviněným ze správního deliktu. Pokud se musí konat ústní jednání v řízení o přestupku, pak by se podle krajského soudu mělo konat i v řízení o správním deliktu. Nejvyšší správní soud se ve výše citovaném rozsudku zabýval i tím, zda povinnost nařídit jednání v řízení o správním deliktu plyne z vnitrostátní právní úpravy. K tomu uvedl: „Podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků, případně stanoví-li to zákon. Zákon o přestupcích stanoví v § 74 odst. 1 správním orgánům povinnost nařídit v prvním stupni ústní jednání; tím je přestupkové řízení specifické (...) na okraj možno poznamenat, že vládní návrh nového přestupkového zákona již s tímto specifikem nepočítá, srov. § 80 návrhu (...). V řízení o správních deliktech správní orgány nemají povinnost vždy nařídit ústní jednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3 As 32/2004 – 53). V usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. 7 As 57/2010 – 82, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že ve správním řízení trestní povahy je třeba dbát na dodržování zásady ústnosti, přímosti a bezprostřednosti. Provádění důkazů při jednání by proto mělo být pravidlem, od kterého se ale lze odchýlit v odůvodněných případech; v takovém případě správní orgán vyhotoví o provedení dokazování protokol podle § 18 správního řádu.“ Ani argument nerovnosti mezi oběma typy obviněných proto neobstojí.

[15] Krajský soud tedy pochybil, pokud z čl. 6 Úmluvy a právní úpravy v přestupkovém zákoně dovodil, že ústní jednání má být i v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nařízeno. Jeho výklad vztahu § 74 zákona o přestupcích, § 49 správního řádu a čl. 6 Úmluvy nebyl správný. V řízení o správním deliktu provozovatele vozidla se při posuzování otázky, zda nařídit ústní jednání, správní orgány musí řídit požadavky § 49 správního řádu a judikatury citované pod body [13] a [14]. V případě, že je to tedy ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, musí jednání nařídit. Není-li tomu tak, ústní jednání ve správním řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nařízeno být nemusí. Krajský soud proto bude muset v novém řízení zkoumat, zda byly vzhledem ke konkrétním okolnostem věci v řízení o obvinění žalobce splněny požadavky § 49 správního řádu a citované judikatury.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[16] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 16. března 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu