



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **L. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem v Praze, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30 A 55/2014 – 36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30 A 55/2014 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové ze dne 24. 2. 2014, č. j. P/3632/2013/OS1/Hej, byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Deliktu se měla dopustit tím, že jako provozovatelka vozidla zn. BMW 525, registrační značka X, nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť dne 18. 11. 2013 v 11:50 hodin zjistila hlídka Městské policie Hradec Králové, že u příjezdové komunikace z ulice Brněnská na parkoviště umístěné za Podnikatelským centrem v ulici Hradecká 1151 v Hradci Králové, stojí vozidlo, jehož provozovatelkou je žalobkyně, přičemž řidič vozidla porušil dopravní značku „B1 – Zákaz vjezdu všech vozidel“ s dodatkovou tabulkou „mimo dopravní obsluhy“ a vozidlo navíc ponechal stát na chodníku. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč.

Proti rozhodnutí magistrátu podala žalobkyně odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 4. 2014, č. j. 5236/DS/2014/GL.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Namítala, že ve správním řízení nebylo nařízeno ústní jednání a dokazování bylo provedeno mimo ústní jednání. Tím došlo ke zkrácení jejího práva na projednání věci za její přítomnosti podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“). Neměla možnost vyjádřit se ke všem prováděným důkazům; zdůraznila, že obviněný ze správního deliktu má obdobná práva jako obviněný z přestupku či trestného činu. Dále namítala, že nebyly splněny zákonné podmínky pro zahájení správního řízení, a dodala, že výrok rozhodnutí o správním deliktu je nesrozumitelný.

Krajský soud shledal námitku žalobkyně ohledně nenařízeného ústního jednání důvodnou a rozhodnutí žalovaného zrušil. Ze správního spisu ověřil, že správní orgán I. stupně obdržel dne 28. 11. 2013 od městské policie oznámení o podezření ze spáchání přestupku, kterého se měl dne 18. 11. 2013 cca ve 12:00 hodin dopustit podezřelý D. Š. Dotyčný se k věci odmítl vyjádřit a oznámení nepodepsal. Jako provozovatelka vozidla byla zjištěna žalobkyně, které správní orgán prvního stupně doručil výzvu k zaplacení částky podle § 125h odst. 1 silničního zákona (dále jen „výzva“). V podání odeslaném dne 7. 1. 2014 označila žalobkyně jako řidiče vozidla P. K. Pro případ, že by správní orgán zahájil řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla, oznámila jméno zvoleného zmocněnce, společnosti FLEET Control, s.r.o. Věc vedená proti D. Š. byla odložena podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích.

Správní orgán prvního stupně předvolal P. K. k podání vysvětlení. Předvolání mu doručil na adresu trvalého bydliště v P. (fakticky budova magistrátu, resp. ohlašovna městského úřadu). Ze spisu vyplývá, že P. K. se k podání vysvětlení nedostavil a podle záznamu ze dne 19. 2. 2014 byla věc vedená proti P. K. odložena podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích.

Dne 8. 1. 2014 vydal správní orgán prvního stupně příkaz, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání shora uvedeného správního deliktu. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, následně dne 30. 1. 2014 jí oznámil správní orgán ukončení dokazování a poučil ji o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí s tím, že žalobkyni i jejímu zmocněnci je dne 24. 2. 2014 dána možnost nahlédnout do obsahu správního spisu. Dne 24. 2. 2014 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, proti kterému žalobkyně podala odvolání, výsledkem odvolacího řízení je žalobou napadené rozhodnutí.

Postup žalobkyně, která za řidiče vozidla označila osobu P. K., hodnotil krajský soud jako nepochybně účelový, neboť z činnosti správních orgánů, rozhodovací činnosti správních soudů a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jde o osobu nekontaktní, která volí procesní taktiky postupu se záměrem jednání prodlužovat. Trvalé bydliště má P. K. na magistrátu, v registru obyvatel má jako adresu pro doručování uvedenou adresu ve Š., odkud se však zásilky opakovaně vrací jako nedoručené. Při posouzení námitky ohledně nenařízení ústního jednání krajský soud odkázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že trestnost správních deliktů se řídí

pokračování

obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Z toho pohledu se krajskému soudu jevila jako důvodná námitka nerovnosti postavení obviněného z přestupku, v jehož případě zákon stanoví jasnou povinnost nařídít jednání, a obviněného ze správního deliktu, v jehož případě se správní orgány snaží zprostit povinnosti nařídít jednání odkazem na § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle krajského soudu žalobkyně správně poukázala 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. Povinnost nařídít 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 shledáno nezákonné.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, že trestnost správního deliktu provozovatele vozidla se vždy řídí podobnými principy jako trestnost trestných činů ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a principů trestního práva. Poukázal 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, který stanovil kriteria, při jejichž naplnění má být dána povinnost státu zajistit soudní přezkum rozhodnutí o deliktu. Stěžejní otázkou přezkoumávané věci podle stěžovatele 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.

Stěžovatel upozornil na účel změny zákona o silničním provozu (provedené v roce 2011), jímž 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. Zákon stanovil pro provozovatele vozidla objektivní odpovědnost a zavedl speciální procesní úpravu, aby řízení o tomto správním deliktu bylo co nejméně procesně a administrativně náročné. 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. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že na řízení o jakémkoliv správním deliktu je nutné vždy aplikovat zásady vyplývající z Úmluvy, resp. trestního práva. Žalobkyně nebyla krácena na svých právech tím, že nebylo ve věci nařízeno ústní jednání a dokazování bylo provedeno v její nepřítomnosti. 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 konání ústního jednání nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení. Skutečnost, že žalobkyně jako provozovatelka vozidla nezajistila, aby při užití jejího vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, vyplynula ze

spisového materiálu bez jakýchkoliv rozumných pochybností. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, který vycházel z premisy, že rovněž v případech správních deliktů provozovatele vozidla je nezbytné vždy nařídít ústní jednání. Stěžovatel namítl, že ke splnění účelu řízení nebylo nařízení ústního jednání nezbytné, povinnost nařídít ústní jednání správnímu orgánu zákon nestanoví; práva žalobkyně tím, že je nenařídil, nikterak nezkrátil. Námitky stěžovatele shledal Nejvyšší správní soud důvodné.

Povinnost správních orgánů projednávajících obvinění ze správního deliktu nařídít vždy ústní jednání dovodil krajský soud z toho, že na správní delikt je třeba nahlížet jako na trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy a trestnost správních deliktů posuzovat jako trestnost trestných činů. Takto jednoznačně však povinnost nařídít ústní jednání v řízení o správním deliktu stanovena není.

Nejvyšší správní soud k této námitce odkazuje na rozsudek ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 As 166/2015 – 29, ve kterém posuzoval skutkově obdobnou věc a k otázce povinnosti nařídít v řízení o správním deliktu ústní jednání uvedl: „*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.*“ Podobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46) 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,*

pokračování

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.“

Krajský soud ve svém rozsudku 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 8 As 110/2015 – 46, zabýval i touto otázkou; zkoumal, zda povinnost nařídít 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 nařídít 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 nařídít 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. j. 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.

V intencích judikatury zdejšího soudu správní orgány tedy nejsou povinny nařizovat ústní jednání v řízení o správních deliktech v situacích, kdy to není nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Je proto třeba zabývat se otázkou, zda ústní jednání bylo ve stěžovatelčině věci nezbytné.

V posuzované věci spočívala podstata správního deliktu v porušení zákazu vjezdu všech vozidel a zaparkování vozidla na chodníku (porušení dopravní značky „B1 – Zákaz vjezdu všech vozidel“ s dodatkovou tabulkou „Mimo dopravní obsluhy“). Skutkově se jednalo o jednoduchý případ; správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě oznámení o podezření ze spáchání přestupku, výpisu z registru provozovatelů vozidel a pořízené fotodokumentace. Vyrozuměl žalobkyni o zjištění protiprávního jednání ve výzvě podle § 125h zákona o silničním provozu ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. P/3632/2013/OS1/Hej, na kterou žalobkyně reagovala sdělením údajů o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku, jímž měl být P. K. Shodně s krajským soudem pokládá Nejvyšší správní soud tento postup žalobkyně za účelový. Z rozhodovací činnosti je zdejšímu soudu známo, že P. K. v pozici „řidiče“ vystupuje v řadě dalších řízení, jedná se přitom o osobu nekontaktní,

kteřé se nedaří doručovat písemnosti (k problémům s doručováním této konkrétní osobě se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 – 46). Protože se nepodařilo zjistit skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku proti P. K., správní orgán prvního stupně věc odložil a vedl řízení o správním deliktu provozovatelky vozidla proti žalobkyni. V řízení o správním deliktu bylo žalobkyni i jejímu zmocněnci oznámeno ukončení dokazování a byli poučeni o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ve stanoveném termínu dne 24. 2. 2014, na tuto výzvu ale nijak nereagovali. Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgán neměl v úmyslu provádět další dokazování, skutkový stav pokládal za dostatečně zjištěný a následně rozhodl na základě důkazů založených ve spise. Za daných okolností nebylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv žalobkyně nezbytné nařizovat ústní jednání. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud v řízení nenařídil jednání a rozhodl na základě podkladů obsažených ve správním spise.

Je nutno souhlasit s krajským soudem, že ve správním spise absentuje záznam o tom, zda se žalobkyně resp. její zástupce dostavili ve stanoveném termínu k seznámení se s podklady a ve spise rovněž není záznam resp. protokol o faktickém ukončení dokazování. Je sice evidentní, že žalobkyně ani její zmocněnec na výzvu k seznámení se s podklady rozhodnutí, která jim byla doručena s dostatečným předstihem dne 30. 1. 2014, resp. dne 31. 1. 2014, nereagovali a ve stanovený termín se k seznámení nedostavili, ve spise však není v tomto smyslu učiněn úřední záznam. Neprovedení záznamu do spisu je zajisté pochybení, v konkrétním projednávaném případě však tato vada neměla vliv na zákonnost konečného rozhodnutí. Stěžovatelka ani její zmocněnec nemohli být tímto administrativním nedostatkem nijak kráceni na svých právech.

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.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. dubna 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu