



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupen JUDr. Emilem Fleglem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2020, č. j. 163792/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2021, č. j. 50 A 22/2020 – 27,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2021, č. j. 50 A 22/2020 - 27, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2020, č. j. 163792/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU a rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 4. 11. 2019, č. j. MUCE 69935/2019 OP/Fi, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti částku 28.570 Kč k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Emila Flegela do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Černošice (dále jen „městský úřad“) uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku, kterého se měl žalobce dopustit tím, že jako řidič motorového vozidla

předjížděl v úseku, v němž bylo předjíždění zakázáno. Městský úřad tak učinil příkazem ze dne 28. 2. 2019, č. j. MUCE 14877/2019 OP/Fi, a to na základě podkladů zaslaných městskému úřadu Policií ČR (dále jen „příkaz“). Jednalo se o úřední záznam zasahujících policistů, z něž vyplývá, že vozidlo zastavili a identifikovali žalobce jako řidiče. Oznámení o spáchání přestupku doplnili fotografiemi z místa a také záznamem z palubní kamery uloženým na CD, jež bylo součástí správního spisu.

[2] Příkaz napadl žalobce nepodepsaným odporem. Městský úřad následně vyzval žalobce k seznámení se s podklady před vydáním rozhodnutí, na což žalobce nereagoval. Poté vydal městský úřad rozhodnutí ze dne 4. 11. 2019, č. j. MUCE 69935/2019 OP/Fi, jímž uznal žalobce vinným, že jako řidič osobního motorového vozidla Nissan Primera, reg. zn. X, dne 27. 1. 2018 v 11:23 hodin na pozemní komunikaci v obci Davle na silnici II/102 ve směru jízdy na Prahu předjížděl jiné osobní vozidlo jedoucí v témže směru v úseku, na kterém je předjíždění zakázáno. Tím porušil ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Tímto jednáním žalobce spáchal z nedbalosti přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 7 zákona o silničním provozu, za což mu městský úřad uložil pokutu ve výši 5.000 Kč a také zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel po dobu 6 měsíců.

[3] Toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, v němž uvedl, že nebyl vyrozuměn o všech shromážděných důkazech a taktéž o provádění dokazování. Podle žalobce městský úřad ani dokazování neprováděl, neboť ve spisu se nenacházel protokol o provedení videozáznamu. Z rozhodnutí městského úřadu nebylo zřejmé, jaké důkazy městský úřad provedl a jak je hodnotil, a proto je toto rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. K namítaným vadám správního řízení žalovaný uvedl, že žalobce nebyl postupem městského úřadu krácen na svých právech. Jestliže žalobce nepožádal o nařízení ústního jednání, ač o této možnosti byl poučen, postupoval městský úřad zcela v souladu se zákonem.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Zprvce namítl, že odpor ze dne 28. 2. 2019 byl nepodepsaný, a proto městský úřad neměl v řízení pokračovat. Naopak, měl vyzvat žalobce k doplnění tohoto podpisu, neboť jde o vadu podání, která musí být odstraněna. Dále uvedl, že městský úřad nevedl řádné dokazování, jehož absenci ostatně připustil i žalovaný. Absenci dokazování nelze zhojit poukazem na to, že žalobce byl vyzván k seznámení se s poklady pro rozhodnutí.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. K otázce absence podpisu na odporu uvedl, že jde skutečně o podstatnou náležitost podání. Podle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, nelze bez podpisu pokračovat v řízení. Rozšířený senát ovšem konstatoval, že pokud je zjevné, že určitá osoba vystupuje před správními orgány často a podání bez podpisu je její procesní taktikou, není třeba takovou osobu vyzývat k doplnění podpisu. Krajský soud upozornil na formulace podání učiněných žalobcem, která se velmi podobala podáním činěným jeho nynějším zástupcem JUDr. Emilem Flegem v jiných řízeních, ačkoliv ve správním řízení žalobce nezastupoval. Konstatoval proto, že i zde se jednalo o procesní taktiku žalobce

pokračování

a k nedostatku podání proto nebylo třeba přihlížet. Pokud jde o vadu dokazování, konstatoval krajský soud, že nebylo nutné nařizovat ústní jednání. Podkladem pro rozhodnutí byly listiny vyhotovené Policií ČR a videozáznam z palubní kamery. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není třeba, aby o provedení listiny byl vyhotoven protokol. K provedení dokazování tedy došlo založením předmětných listin do spisu. S podklady se žalobce mohl seznámit, avšak svého práva před vydáním rozhodnutí žalovaného nevyužil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se především ohradil proti spekulaci krajského soudu o tom, že podání ve správním řízení fakticky vyhotovil jeho nynější právní zástupce. Nelze ani akceptovat názor krajského soudu, že videozáznam na CD je listinou. Jestliže správní orgán prováděl videozáznam mimo jednání, měl by o tom učinit záznam, neboť přehrání videozáznamu je specifickým případem ohledání. Žalovaný sám přiznal, že dokazování prováděno nebylo, a proto jsou správní rozhodnutí nezákonná, stejně jako napadený rozsudek krajského soudu, který je aproboval. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že není doplněna o důvody přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení.

[8] V reakci na vyjádření žalovaného stěžovatel doplnil kasační stížnost o důvody přijatelnosti. Podle stěžovatele se krajský soud dopustil hrubého pochybení při výkladu hmotného či procesního práva, a proto je kasační stížnost přijatelná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná.

[10] Jednou z podmínek věcného přezkumu kasační stížnosti ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, je také její přijatelnost. Kasační stížnost je podle § 104a s. ř. s. přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[11] Při rozhodování o přijatelnosti kasační stížnosti vychází kasační soud i po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 77/2021 Sb. nadále z ustálených kritérií, které vyslovil již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. V něm dovodil, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které

jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] V projednávané věci shledal Nejvyšší správní soud podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele, neboť namítá takové pochybení na straně krajského soudu, jež by mohlo mít dopad do jeho hmotněprávního postavení.

[13] Následně Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl soud k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[14] Kasační soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76).

[15] Stěžovatel sice blíže svou námitku nepřezkoumatelnosti nekonkretizoval, již v odvolání však namítal, že rozhodnutí městského úřadu je nepřezkoumatelné, neboť videozáznam byl proveden v rozporu se zákonem a z rozhodnutí městského úřadu není zřejmé, jaké důkazy správní orgán hodnotil. Žalovaný toto posouzení aproboval a stejně tak krajský soud.

[16] Podle Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud založil své rozhodnutí na důkazech zjištěných v rozporu se zákonem. Krajský soud také uvedl, že videozáznam představuje listinu, která se provede pouze založením do spisu. Toto posouzení přitom představuje základ nezákonně zjištěného (provedeného) důkazu – videozáznamu z palubní kamery. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 59/2008 - 80, se dokazování promítnutím audiovizuálního záznamu svou podstatou nejvíce blíží dokazování ohledáním. Tento způsob dokazování přitom vyžaduje, aby při provádění mimo ústní jednání byl o takové skutečnosti vyhotoven protokol podle § 18 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tento názor aproboval též rozšířený senát, a to v usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010 - 82, č. 2633/2012 Sb. NSS. Rozšířený senát dále uvedl, že „*[v]ýznam protokolu o provedení důkazu (zde promítnutí záznamu) je totiž pro účastníky řízení o správním deliktu zcela zásadní. Protokolace prováděných důkazů je významnou procesní zárukou, tento institut ostatně prostupuje celým právním řádem a objevuje se v řízení daňovém nebo v trestním a civilním soudním řízení. Dokazování není možno až na zákonem stanovené výjimky provádět utajeným kabinetním způsobem. Pokud se tedy záznam promítá mimo ústní jednání [...], musí být o takovém dokazování pořízen protokol, který je pro účastníka řízení jistou formální garancí dokazování*“.

pokračování

[17] Jestliže tedy městský úřad nenařídil ústní jednání a mimo jednání přehrál záznam z palubní kamery, aniž by o této skutečnosti pořídil protokol ve smyslu § 18 správního řádu, provedl tento důkaz v rozporu se zákonem. Městský úřad současně ani nevysvětlil, proč nepovažoval nařízení ústního jednání za nutné. Jeho rozhodnutí je proto stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, pokud jde o otázku, z jakého důvodu nepovažoval za nezbytné konat ve věci ústní jednání, a současně procesní vadou, spočívající v tom, že o provedení důkazu přehráním videozáznamu, který zachycoval jednání stěžovatele, nese-psal do spisu protokol podle § 18 správního řádu. Pokud by ve věci městský úřad konal ústní jednání, pak by byl záznam přehrán v přítomnosti stěžovatele, který by se k jeho obsahu mohl vyjádřit.

[18] Žalovaný a po něm i krajský soud pak pochybili, pokud tyto vady rozhodnutí (nepřezkoumatelnost závěru, že ve věci není třeba konat ústní jednání, a nevyhotovení protokolu o provedení důkazu videozáznamem) městského úřadu akceptovali. Rozsudek krajského soudu je nezákonný také z toho důvodu, že na provedení audiozáznamu jakožto důkazu nesprávně (a v rozporu s judikaturou kasačního soudu) vztáhl závěry, týkající se provádění důkazu listinou. Jak již kasační soud výše uvedl, provádění důkazu přehráním videozáznamu se blíží provádění důkazu ohledáním. Proto je nezbytné, aby správní orgán sepsal o tomto způsobu provedení důkazu protokol, z něhož bude zřejmé, co svými smysly při přehrávání vnímal a co z něj dovodil. Krajský soud proto nesprávně dovodil, že pro provedení tohoto důkazu postačuje, že záznam byl coby listina založen v elektronické podobě na CD do spisu.

[19] Dále stěžovatel namítl, že závěr krajského soudu o tom, že stěžovatelova podání se podobají podáním, která správním orgánům předkládá jeho právní zástupce, je v rozporu s obsahem správního spisu a je tak čistou spekulací. I v tomto bodě dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu. Krajský soud nepřipustně spekuloval o tom, že podání ve správním řízení za stěžovatele vyhotovil jeho právní zástupce. V obecné rovině platí, že „profesionály“, tj. zmocněnce, kteří opakovaně zastupují obviněné v přestupkovém řízení, není třeba vyzývat k doplnění podpisu, neboť jeho absence v takových případech není prostou vadou, ale naopak procesní taktikou. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS, uvedl, že „[s]tejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožítává právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat“. V nynější věci však spojení mezi stěžovatelem a jeho právním zástupcem již během správního řízení neměly správní orgány postaveny najisto. Na možné spojení upozornil až krajský soud, a to toliko na základě podobnosti v obsahu podání, která v obdobných věcech činí stěžovatelův zástupce.

[20] Ve správním soudnictví je nicméně vždy nutno posoudit, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001 - 30, č. 494/2005 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu nebylo třeba stěžovatele vyzývat k odstranění vad (doplnění podpisu odporu), neboť stěžovatel s městským úřadem po celou dobu jednal, přebíral si poštu, po vydání rozhodnutí se dostavil k nahlížení do spisu a následně podal odvolání. V tomto odvolání naopak stěžovatel zdůraznil, že podal odpor a městský úřad měl řádně konat správní

řízení, které však dle jeho názoru ve skutečnosti nekonal. Nenamítal však, že by se jednalo o neúplný odpor a že jej městský úřad měl vyzvat k odstranění vad, neboť tento odpor nevyvolal žádné právní účinky. Naopak, na absenci podpisu si stěžovatel „vzpomněl“ až poté, co ve správním řízení plně využíval všech svých procesních práv, tedy až v žalobě. Na rozdíl od krajského soudu se kasační soud domnívá, že městský úřad nemohl učinit úvahu, že absentující podpis na odporu stěžovatele je jeho procesní taktikou a měl stěžovatele k odstranění této vady vyzvat. Tato vada však nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí, neboť sám stěžovatel v dalším řízení jednal tak, že považoval odpor za účinný a ve správním řízení využíval všech svých procesních práv. S ohledem na to je jeho námitka neúčinnosti odporu pro absenci podpisu nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného a městského úřadu, zrušil Nejvyšší správní soud i tato správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Žalovaný tedy videozáznam z palubní kamery provede buďto na nařízeném jednání tak, že jej přehraje, nebo při přehrávání mimo ústní jednání vyhotoví protokol, v němž zachytí obsah videozáznamu.

[22] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti a také o nákladech řízení před krajským soudem, pokud rozhodnutí žalovaného zruší. Stěžovatel měl ve věci úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší náhrada nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto mu Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení.

[23] Stěžovatel v řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3.000 Kč. Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, jehož odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), sestává ze tří úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného) ve výši 9.300 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a paušální náhrady výdajů advokáta ve výši 900 Kč za tři úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Stěžovatel dále uhradil soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč. Odměna jeho zástupce za zastupování v řízení o kasační stížnosti sestává ze dvou úkonů právní služby, a to sepsání kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalovaného (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], ve výši 6.200 Kč a paušální náhrady výdajů advokáta ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce stěžovatele společníkem právnické osoby, která je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna o sazbu této daně ve výši 21 %. Odměna advokáta tedy činí celkem 20.570 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 28.570 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit stěžovateli k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Emila Flegela do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

pokračování

V Brně dne 26. listopadu 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu