



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobkyně: **Z. K.**, nar. X.
bytem X.

zastoupena advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1912/2020-160-SPR/3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „žalovaný“) ze dne 26. 8. 2020 č. j. 1912/2020-160-SPR/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. c), odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání žalobkyně a částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravněsprávních činností ze dne 24. 6. 2020 č. j. MHMP 981711/2020/Van (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravněsprávních činností (dále jen „správní orgán I. stupně“) v souladu s ust. § 67 odst. 1 správního řádu, uznal žalobkyni vinnou z porušení ust. § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Za naplnění skutkové podstaty přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu byla žalobkyni podle ust. § 125c odst. 5 písm. c) a odst. 6 písm. b) téhož zákona uložena pokuta ve výši 4 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všech skupin na dobu 6 měsíců. Současně byla uložena povinnost uhradit náklady řízení v částce 1 000 Kč.
3. Napadené rozhodnutí vypustilo část výrokové části ohledně započítávání doby zadržení řidičského průkazu, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdilo.

II. Žalobní body

4. Žalobkyně namítala, že v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí uvedla, že o provádění důkazů nebyla žádným způsobem vyrozuměna, a to v rámci ústního jednání ani mimo něj. Protokol o dokazování neobsahuje zákonné náležitosti protokolu dle § 18 správního řádu. K tomu žalovaný na str. 3 napadeného rozhodnutí uvedl: *„Vzhledem k tomu, že odvolatel nepožádal o nařízení ústního jednání, kdy o této možnosti byl prokazatelně vyrozuměn, ústní jednání neproběhlo, a proto předmětný spisový materiál neobsahuje žádný protokol o provedeném dokazování.“* Spisový materiál však protokol o dokazování obsahuje, a to pod č. j. MHMP 468630/2020/Van ze dne 25. 3. 2020. Tvrzení žalovaného o tom, že *„předmětný spisový materiál neobsahuje žádný protokol o provedeném dokazování“*, je tak v příkrém rozporu se skutečným obsahem spisového materiálu. Žalovaný pak nijak nevypořádal odvolací námitku, že protokol o dokazování neobsahuje zákonné náležitosti.
5. Žalovaný rovněž nijak nevypořádal odvolací námitku spočívající v tom, že žalobkyně nebyla vyrozuměna o provádění dokazování, a to ani mimo ústní jednání. Na to žalovaný reagoval toliko tvrzením, že *„ústní jednání neproběhlo“*; toho se však žalovaná nedomáhala a tuto skutečnost nenamítala. Žalovaný tedy zcela ignoroval stěžejní odvolací námitky a nijak je nevypořádal, což zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
6. Žalobkyně v odvolání namítala, že nebyla vyrozuměna o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před jeho vydáním, čímž došlo k porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Tomu sice dal žalovaný za pravdu, když v napadeném, rozhodnutí uvádí, že *„konstatuje, že odvolateli skutečně nebylo v rozporu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu, umožněno se před vydáním rozhodnutí seznámit s podklady pro jeho vydání a vyjádřit se k nim“*, nicméně následně zcela nepochopitelně pokračuje tvrzením, že *„nicméně odvolatel se se spisem seznámil prostřednictvím svého zmocněnce dne 10. 07. 2020, čímž byla daná vada řízení zhojena, kdy se odvolatel následně k podkladům*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

rozhodnutí vyjádřil v rámci podaného odvolání.“ Takový výrok žalobkyně pokládá za stěží uvěřitelný, zejména když jeho autorem je Ministerstvo dopravy, které řídí, kontroluje a sjednocuje činnost jednotlivých správních orgánů při výkladu a aplikaci právních předpisů. Rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu ve věci bylo vydáno dne 24. 6. 2020. Žalovaný tak konstatuje, že vada spočívající v neumožnění žalobkyni se v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním rozhodnutí seznámit s podklady pro jeho vydání a vyjádřit se k nim byla zhojena tím, že žalobkyně ze své vůle až po vydání rozhodnutí dne 10. 7. 2020 realizovala právo nahlédnout do spisu, a tím, že se žalobkyně následně k podkladům rozhodnutí vyjádřila v rámci podaného odvolání. Je otázkou, kdy by dle žalovaného bylo žalobkyni umožněno se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit za situace, kdyby odvolání proti rozhodnutí nepodala. Zde plně postačuje citovat komentářovou literaturu, např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohdalo, D. Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016, str. 202: *„V odstavci 3 je upraveno právo účastníka, aby se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřil k podkladům rozhodnutí. Toto ustanovení promítá do správního řádu procesní právo zakotvené i v Listině základních práv a svobod, konkrétně v čl. 38 odst. 2, který mimo jiné stanoví, že každý má právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Podle § 36 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí správní orgán před vydáním rozhodnutí ve věci dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán tak učiní tím, že účastníky vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili, a stanoví jim k tomu přiměřenou lhůtu. Účastníci mohou současně se svým vyjádřením navrhnout další důkazy nebo učinit jiné návrhy podle § 36 odst. 1. Doplní-li správní orgán na základě těchto návrhů řízení, je zřejmé, že musí před vydáním rozhodnutí opět účastníkům umožnit vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Jde o velmi podstatné procesní právo, na které je při přezkoumávání správních rozhodnutí kladen velký důraz i ze strany soudů. Například v ÚS III. ÚS 58/2000 (USn, sv. 20, n. č. 150) se ve vztahu k právu účastníka vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k jeho podkladům uvádí: „Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedli. Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LPS. K takové skutečnosti musí soud přezkoumávající napadené správní rozhodnutí přihlédnout a rozhodnutí zrušit.“*

7. Účastníkovi řízení je tedy třeba umožnit vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí logicky ještě před vydáním rozhodnutí, v té době totiž již účastník řízení nemůže navrhnout další důkazy nebo učinit jiné návrhy, takový návrh již nemůže být na úrovni prvoinstančního správního orgánu realizován.
8. Celé řízení bylo stíženo těžkými procesními vadami, kdy žalovaný opírá rozhodnutí v zásadě o jediný podklad, a to znalecký posudek. Ten však nebyl ve věci proveden jako důkaz, neboť nebyl čten v přítomnosti žalobkyně, když ta nebyla o provedení dokazování nikdy žádným způsobem vyrozuměna, ani se s ním nemohla před vydáním rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k němu, když o takové možnosti nebyla Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

vyrozuměna. Tyto vady řízení nelze zhojit tím, že žalobkyně ze své vůle poté, co jí bylo doručeno prvoinstanční rozhodnutí, využila práva nahlédnout do spisu.

9. Žalobkyně konečně navrhla, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno, věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení a aby byla žalovanému uložena povinnost uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. K námitce, že žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, když se nezabýval odvolacími důvody, žalovaný konstatuje, že se v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval odvolacími důvody vznesenými žalobkyní, a to navzdory jejímu nepřehlednému až zmatečnému doplněnému odvolání, ve kterém drtivá většina textu byla pouhou rešerší rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kdy takové podání lze vzhledem ke stylu sepsání vyhodnotit jako účelové, vedené snahou, aby žalovaný v textu přehlédl nějakou námitku.
11. Žalovaný konstatuje, že rozsah reakce odvolacího správního orgánu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní. Na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prezentuje od názoru odvolatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobně oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěru je sama o sobě dostatečná. Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává. Požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné.
12. Žalovaný se zabýval námitkami žalobkyně, ve vyjádření k žalobě pouze korigoval své tvrzení, že spisová dokumentace neobsahuje protokol o dokazování, kdy správně mělo být uvedeno, že spisová dokumentace neobsahuje protokol o ústním jednání, neboť nebylo žádné prováděno, kdy žalobkyně ani žádné nepožadovala, resp. až v doplněném odvolání uvedla, že by jej požadovala, kdyby o tomto byla řádně vyrozuměna, což ovšem byla, a to v rámci písemnosti ze dne 9. 1. 2020 č. j. MHMP 57545/2020/Van zahájení řízení o přestupku, ve kterém byla rovněž poučena o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný konstatuje, že zcela obecná a blíže nekonkretizovaná námitka týkající se tvrzení žalobkyně, že protokol o dokazování neobsahuje náležitosti dle ust. § 18 správního řádu nemohla změnit výrok napadeného rozhodnutí, neboť správní orgán I. stupně v řízení vyjma citované procesní vady řízení, která byla následně zhojena, postupoval v souladu s platnými právními předpisy.
13. K námitce, že žalobkyně neměla možnost se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí, žalovaný podrobně poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

soudu č. j. 7 As 126/2013-19. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně sice nebyla před vydáním rozhodnutí seznámena se spisem, ale po vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně, se dostavil ke správnímu orgánu I. stupně zmocněnec žalobkyně, seznámil se se spisem, pořídil si kopii a následně se žalobkyně vyjádřila v rámci doplněného odvolání, kdy žalovaný toto zohlednil v rámci napadeného rozhodnutí, čímž byla předmětná vada zhojena.

IV. Obsah správního spisu

14. Dne 14. 12. 2019 kolem 19:00 hodin žalobkyně řídila motorové vozidlo tov. zn. T., v Praze 6, ul. Ve Střešovičkách. V rámci silniční kontroly byla žalobkyně vyzvána k podrobení se vyšetření ke zjištění, zda není pod vlivem jiné návykové látky, a to prostřednictvím testeru DrugWipe 5S, který byl pozitivní na látku kokain. Žalobkyně byla následně vyzvána k podrobení se odbornému lékařskému vyšetření spojenému s odběrem biologického materiálu, s čímž souhlasila, a proto byla převezena do Nemocnice Na Bulovce, kde jí byla odebrána krev a moč, kdy v daném krevním vzorku byla zjištěna pozitivní přítomnost na látku kokain.
15. Uvedené skutečnosti byly doloženy oznámením přestupku, úředním záznamem, úředním záznamem o kontrole řidiče podezřelého z požití alkoholických nápojů nebo jiné návykové látky před anebo během jízdy, výsledkovým listem toxikologického vyšetření a žádostí o lékařské a toxikologické vyšetření při podezření z ovlivnění návykovou látkou.
16. Oznámením přestupku správní orgán I. stupně zahájil s žalobkyní správní řízení a sdělil jí, že byla usnesením ustanovena soudní znalkyně z oboru zdravotnictví, odvětví lékařská a forenzní toxikologie, paní Ing. Eva Herkommerová, Ph.D., k vypracování znaleckého posudku, aby byla stanovena přesná hladina látky kokain v krvi žalobkyně. Žalobkyně byla vyrozuměna o právu položit znalci konkrétní otázky. Posudek byl zpracován dne 1. 3. 2020. Po obdržení vypracovaného znaleckého posudku správní orgán I. stupně telefonicky vyrozuměl žalobkyni o obsahu znaleckého posudku (záznam ze dne 25. 3. 2020). Ze záznamu plyne, že se žalobkyně měla vzdát práva na účasti na provedení důkazu mimo jednání, ke kterému došlo dne 25. 3. 2020. Následně byl dne 27. 3. 2020 vydán příkaz č. j. MHMP 468949/2020/Van, kterým byla žalobkyně uznána vinnou z předmětného přestupku. V příkazu byly závěry znaleckého posudku ze dne 1. 3. 2020 podrobně popsány. Žalobkyně podala proti příkazu v zákonné lhůtě blanketní odpor.
17. Správní orgán I. stupně vydal následně dne 30. 6. 2020 prvostupňové rozhodnutí, jímž byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku dle ust. § 125c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb. Proti předmětnému rozhodnutí podala žalobkyně dne 8. 7. 2020 blanketní odvolání. Po výzvě k doplnění odvolání se dne 10. 7. 2020 ke správnímu orgánu dostavil zmocněnec žalobkyně zmocněný k nahlížení do předmětného spisu a porřízení si jeho kopie. Žalobkyně odvolání následně doplnila, namítala, že nebyla před vydáním rozhodnutí správním orgánem I. stupně vyrozuměna o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, dále v rozhodnutí nebylo uvedeno, kdy, jakým způsobem a jaké důkazy byly provedeny, protokol o dokazování neobsahuje zákonné

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

náležitosti, též žalobkyni nebylo sděleno, do kdy může žádat o nařízení ústního jednání, toto právo uplatnit chtěla.

18. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí, kterým napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části změnil a ve zbytku potvrdil.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud v Praze o věci samé rozhodl bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., jelikož účastníci souhlasili s vyřízením věci bez nařízení jednání. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu dotčeném žalobou, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
20. Soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. K námitce nevypořádání se s odvolacími námitkami soud konstatuje, že je povinností správního orgánu se v odůvodnění rozhodnutí vypořádat se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení (§ 68 odst. 3 správního řádu). Pokud se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi uplatněnými námitkami nevypořádá, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Nedostatky odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě nebo v kasační stížnosti. Soud vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů se jedná zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Naopak, pokud se správní orgán podstatou námitky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí se nejedná. Správní orgány a soudy zároveň nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu není nepřezkoumatelné, pokud je odpověď na dílčí odvolací námitku alespoň implicitně obsažena ve vypořádání jiné námitky nebo pokud správní orgán postaví proti námitkám vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž námitka neobstojí. Zbývá dodat, že o nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

21. Je pravdou, že žalovaný k námitce žalobkyně, že nebyla vyrozuměna o provedení důkazu, uvádí nepřesně, že spisový materiál protokol o provedení důkazu listinou neobsahuje, ač provedení důkazu mimo jednání bylo provedeno dne 25. 3. 2020 (viz protokol o dokazování). S tím souvisí též obecně uplatněná námitka formálních nedostatků protokolu. K tomuto soud uvádí, že podstata odvolací argumentace žalobkyně směřovala ke skutečnosti, že rozhodnutí bylo zřejmě pro žalobkyni překvapivé a nemohla se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, zejména ke znaleckému posudku, když nevěděla, do kdy může požádat o nařízení ústního jednání, nebyla vyrozuměna o tom, že důkaz znaleckým posudkem bude proveden mimo jednání, a nebyla též informována, že již jsou shromážděné podklady k rozhodnutí a může realizovat své právo se k podkladům vyjádřit. Žalovaný se explicitně vyjádřil k právu seznámit se s podklady rozhodnutí a ke skutečnosti, že žalobkyně nepožádala o nařízení jednání, ač o tomto právu byla vyrozuměna, toto dle názoru soudu lze hodnotit ještě jako dostačující ve smyslu shora uvedené judikatury. Soud v této souvislosti vzal v potaz i skutečnost, že námitka ke znění protokolu byla zcela obecná, že tedy protokol neobsahuje zákonné náležitosti, tato argumentace nebyla upřesněna ani v žalobě, soudu není zřejmé, jaké obsahové náležitosti by měl protokol ze dne 25. 3. 2020 postrádat (srovnej znění ust. § 18 odst. 1, 2, 3 správního řádu). Protokol ze dne 25. 3. 2020 obsahuje místo, čas a označení úkonů, vylíčení průběhu předmětných úkonů, označení správního orgánu a jméno, příjmení a funkci oprávněné úřední osoby, která úkony provedla. Údaje umožňující identifikaci fyzické osoby zde nejsou, neboť žádná další osoba nebyla úkonu přítomna. K významu provedení důkazu mimo jednání a nevyrozumění žalobkyně o tomto úkonu viz dále.
22. Podle § 51 odst. 1 správního řádu *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. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek. Podle odst. 2 tohoto ustanovení o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.*
23. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016-53 pokud správní orgán splní dvě podmínky, kterými jsou: (i) založení listiny do spisu podle § 17 odst. 1 správního řádu a (ii) účastník řízení má možnost se s těmito listinami seznámit při nahlížení do spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu, lze provádět dokazování i jednoduše tím, že je listina vložena do spisu.
24. V této souvislosti lze odkázat na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007-337: „Na základě obsahu správního spisu soud přisvědčuje žalobcově tvrzení, že o provádění důkazů listinou nebyl učiněn záznam do spisu podle § 53 odst. 6 věty první správního řádu. Ve spise jsou založeny toliko listiny, jimiž byl proveden důkaz, nikoli formální záznam o provedení důkazů těmito listinami. Jde tedy o porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (§ 53 odst. 6 správního řádu), nicméně charakter tohoto pochybení sám o sobě neatakuje zákonnost napadeného rozhodnutí; jiná procesní pochybení, v jejichž souhrnu by k takovému ataku zákonnosti mohlo dojít, přitom soud nezjistil. I v případě, že by žalovaný o provádění důkazů listinami pořídil záznam, důkazní situace by se nijak nezměnila, tj. žalovaný by vycházel z týchž důkazů, z jakých vycházel, podklad rozhodnutí by byl materiálně týž, v napadeném rozhodnutí by bylo obsaženo totéž odůvodnění. Z odůvodnění rozhodnutí vydaných v obou stupních správního řízení vyplývá,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

že důkazy provedeny byly, žalobce přitom s nimi byl poté, kdy se staly součástí správního spisu, seznámen.“

25. Lze tak uzavřít, že nebylo nutno formálně provádět důkaz listinou, pokud žalobkyni nebylo upřeno právo podle § 36 odst. 3 správního řádu.
26. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*
27. Účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí je umožnit účastníku seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován [rozsudek ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243 (publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS)].
28. V rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. [...] Ve shodě s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 Azs 170/2016 – 29, lze připomenout, že již v základním ustanovení pro řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí - § 65 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že ochrana se účastníkům poskytuje vždy proti porušení konkrétního hmotného práva, k němuž může dojít i v důsledku porušení jejich procesních práv v předcházejícím řízení. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak uvedené konkretizuje tak, že soud zruší správní rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. [...] Základní skutkové okolnosti, které byly rozhodné pro závěr žalovaného o splnění podmínek pro zastavení řízení o žádosti, tak byly stěžovatelce známy. Další podklady, se kterými by bylo třeba stěžovatelku seznámit, nejsou ve správním spise založeny. Námitka o porušení § 36 odst. 3 správního řádu proto není důvodná.“*
29. V projednávaném případě žalobkyně byla o právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí sice obecně seznámena v oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 9. 1. 2020, ale správní orgán následně žalobkyni neinformoval o okamžiku, kdy shledal, že již má shromážděné všechny potřebné důkazní prostředky, a dne 25. 3. 2020 vydal příkaz, kde znalecký posudek ze dne 1. 3. 2020 podrobně citoval. Po podání blanketního odporu proti příkazu bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, následovalo blanketní odvolání a dne 10. 7. 2020 se dostavil k nahlížení do spisu zmocněnec žalobkyně. Následně bylo odvolání doplněno, když nebyla vznesena jakákoli věcná argumentace k podkladům rozhodnutí, samotný znalecký posudek a jeho závěry nijak zpochybněny nebyly, nebyly vzneseny ani žádné návrhy na doplnění dokazování. Zjištěný skutkový stav obecně nebyl sporován.
30. Žalobkyně měla za to, že nemožnost se vyjádřit k podkladům k rozhodnutí ji zkrátila na právech, k podkladům se však nijak nevyjadřuje ani v doplněném odvolání, ani v žalobě, není vůbec zřejmé, jak se postup správních orgánů měl negativně projevit ve sféře žalobkyně a v jejím právu na spravedlivý proces. V žalobě žalobkyně sice význam znaleckého posudku jakožto klíčového důkazu zdůrazňuje, ale jakékoli vyjádření k obsahu posudku chybí, žádné konkrétní výhrady k obsahu posudku vzneseny

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

žalobkyní nebyly ani po seznámení se s touto listinou dne 10. 7. 2020. K námitce, že seznámení se s podklady dne 10. 7. 2020 nelze zhojit vadu, že k seznámení se s podklady k rozhodnutí nedošlo před vydáním napadeného rozhodnutí, soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012-40, kdy soud konstatoval, že rozhodnutí prvostupňové sice bylo vydáno, aniž bylo stěžovatelce oznámeno, že byly shromážděny všechny podklady pro rozhodnutí, k nimž se může ještě před vydáním rozhodnutí vyjádřit. Tato vada byla nicméně odstraněna v průběhu řízení o rozkladu, v němž se stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce seznámila s obsahem spisu (a tedy i s důkazními prostředky v něm založenými).

31. Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 Azs 126/2013-19, na který odkazoval žalovaný, soud konstatoval: „*Namítá-li stěžovatelka, že měla v úmyslu navrhnout nové důkazy, pak není zřejmé, proč provedení těchto důkazů nenavrhl, resp. nemohla navrhnout, ke stejným podkladům již před vydáním rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012. Vedle toho jí ani možnost navrhování nových důkazů nebyla upřena. V řízení o přestupku se neuplatní koncentrace řízení podle ust. § 82 odst. 4 věta první správního řádu, jež umožňuje pouze omezené uplatnění nových skutečností a důkazních návrhů v odvolacím řízení. Obviněný z přestupku může svá práva zaručená v ust. § 73 odst. 2 zákona o přestupcích, tj. zejména právo uplatňovat nové skutečnosti a nové důkazy na svoji obranu, uplatnit i v řízení o odvolání (viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS).*
 32. V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013 - 28, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „*(b)yl-li účastník řízení zkrácen správním orgánem I. stupně na nějakém svém právu, je možné v odvolacím řízení tuto vadu odstranit, což vyplývá mj. z § 82 odst. 4 věty druhé správního řádu. Ten upravuje pravidlo pro uplatnění námítky, že odvolateli nebylo v řízení před správním orgánem I. stupně umožněno učinit nějaký úkon. Pro takový případ je odvolatel povinen učinit tento úkon spolu s odvoláním. Účelem uvedeného pravidla je odstranit v odvolacím řízení vadu, kterou je stíženo řízení před správním orgánem I. stupně.*“
 33. Nejvyšší správní soud tak připouští, že s podklady pro vydání rozhodnutí se mohl účastník seznámit i v průběhu řízení o odvolání a též v době od doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně do uplynutí lhůty pro podání odvolání, a to nahlédnutím do spisu. S právem na seznámení se s podklady rozhodnutí úzce souvisí právo vyjádřit se k podkladům a navrhnout důkazní prostředky, tato svá práva mohl účastník neomezeně uplatňovat i v řízení o odvolání, ale neučinil tak. Měl-li by účastník za to, že byl zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí či právu navrhnout důkazní prostředky, měl tyto své návrhy učinit spolu s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, resp. i později v řízení o odvolání. Tento postup vychází ze zásady jednoty správního řízení od zahájení řízení až do jeho skončení pravomocným rozhodnutím a v případě řízení o přestupku v jeho důsledku nedochází k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení (srovnej již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 Azs 126/2013-19).
 34. K uvedené žalobní námitce soud tedy konstatuje, že ač lze souhlasit s žalobkyní, že jí správní orgány výslovně neumožnily seznámit se s obsahem spisového materiálu ve smyslu § 36 odst. 3 věty první správního řádu, před vydáním prvostupňového rozhodnutí, v daném případě nedošlo a ani nemohlo dojít k porušení práv žalobkyně na spravedlivý proces, když se zmocněnec žalobkyně seznámil s obsahem spisu před
- Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

vydáním napadeného rozhodnutí, nijak se k podkladům nevyjádřil, žádné návrhy na doplnění dokazování neměl. K argumentaci žalobkyně, že v odvolacím nebylo možné pro žalobkyni k podkladům se vyjádřit a případně reagovat na podklady navržením důkazů soud konstatuje, že podle § 97 odst. 1 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy, v podrobnostech odkazuje na již citovanou judikaturu. Řízení prvostupňové a odvolací tvoří jeden celek, argumenty žalobkyně mohly být zváženy v řízení odvolacím, stejně jako měla i v řízení odvolacím možnost navrhnout doplnění dokazování. Soud zvažoval v této souvislosti, zda správní orgány žalobkyni neupřely právo na dvojinstanční posouzení, a dospěl k závěru, že nikoli. Zásada dvojinstančnosti chrání primárně účastníka řízení před překvapivými rozhodnutími správních orgánů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40), v projednávané věci o překvapivé rozhodnutí nešlo, když o existenci znaleckého posudku a jeho znění byla žalobkyně informována již v příkazu. V projednávaném případě se okruh podkladů, na základě kterých byla žalobkyně shledána vinnou, nezměnil, všechny podklady byly vyjmenovány již v rozhodnutí o přestupku příkazem ze dne 25. 3. 2020, od tohoto okamžiku již správní orgány spis nijak nedoplňovaly.

35. Proto soud uzavírá, že správní orgány práva žalobkyně neporušily takovým způsobem, aby to mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a tato námitka je tedy nedůvodná.

VI. Závěr

36. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ve věci neměla úspěch, proto jí náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a kromě obecných náležitostí podání musí

Shodu s prvopisem potvrzuje K. R.

obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 17. května 2022

JUDr. Lenka Loudová v. r.
samosoudkyně