

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **L. L.,** zastoupeného Mgr. Pavlem Pospíšilem, advokátem se sídlem Mohelnice, Okružní 10, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 5. 2010, č. j. 58 A 14/2010 - 27,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 5. 2010, č. j. 58 A 14/2010 - 27, **se** ve výroku II. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá.**

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Pospíšila do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2010, č. j. KUOK 8468/2010, (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 5, věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změnil žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutí Městského úřadu Mohelnice (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 23. 11. 2009, č. j. OS/32640-09/66-2009/Rezl, ve výroku o sankci tak, že výši pokuty stanovenou částkou *15 000 Kč* nahradil částkou *10 000 Kč*; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu prvého stupně

byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se měl dopustit tím, že dne 29. 1. 2009 kolem 14.45 hod. v Lošticích, Pod Luštěm na místní komunikaci III. třídy položil pásovinu s vyčnívajícím hřebem tak, aby si projíždějící vozidla hřeb vrazila do pneumatiky; tím se úmyslně pokusil způsobit škodu na cizím majetku poškozením věci z takového majetku. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Ostravě žalobou; ten napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvého stupně rozsudkem ze dne 28. 5. 2010, č. j. 58 A 14/2010 - 27, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že správní orgány porušily § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Správní orgán prvého stupně se citovaným ustanovením vůbec neřídil, neboť prakticky všechny svědky vyslechl mimo ústní jednání, v nepřítomnosti žalobce, čímž ho vyloučil z realizace jeho procesních práv. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 – 111 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), z něhož se podává, že správní orgán je v přestupkové věci povinen nařídit ústní jednání, a to v celém rozsahu prováděného dokazování. Zdůraznil, že v řízení o přestupku není možné postupovat podle § 51 odst. 2 správního řádu, podle kterého o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení; sám žalovaný ostatně připustil, že správní orgán prvého stupně při dokazování zřejmě ani povinnostem podle § 51 odst. 2 správního řádu nedostál. V přestupkových věcech není možné provádět dokazování (především výslech svědků) mimo ústní jednání, k čemuž však v posuzovaném případě došlo. Argument žalovaného, že správní orgán prvého stupně vyslechl svědky v době, kdy se k němu svědci dostavili, neboť nemohl vědět, zda se znovu dostaví k ústnímu jednání a zda se k němu vůbec dostaví žalobce pro jeho zhoršený zdravotní stav, nemůže obstát. Krajský soud připomenul, že podle § 55 odst. 1 správního řádu je každý, kdo není účastníkem řízení, povinen vypovídat jako svědek. Není tedy na úvaze svědka, zda a kdy se k správnímu orgánu dostaví k podání své výpovědi; naopak je povinen dostavit se ve stanovený čas k ústnímu jednání, k němuž byl předvolán a na něm se podrobit svědeckému výslechu (se zákonnými výjimkami dle § 55 odst. 2, 3 a 4 správního řádu). Neučiní-li tak svědek bez náležité omluvy, má správní orgán dostatek možností k vynucení této povinnosti (pořádková pokuta, předvedení). Nejistá procesní situace, tak jak ji popisuje žalovaný v napadeném rozhodnutí, proto nemůže být důvodem pro provedení výslechu svědků v nepřítomnosti žalobce a mimo ústní jednání. Co se týče svědka K., který nebyl jako svědek předvolán a který se dostavil ke správnímu orgánu prvého stupně na cestě od lékaře, přičemž byl v dlouhodobé pracovní neschopnosti, ani zde nebylo nebezpečí prodlení, neboť pojem pracovní neschopnosti nelze zaměňovat s nemožností dostavit se k ústnímu jednání. Svědek navíc do správního spisu své tvrzení o pracovní neschopnosti ani nikterak nedoložil.

Krajský soud se dále neztotožnil ani s právním názorem žalovaného, že teprve odepřením opětovného provedení svědeckých výpovědí by došlo k porušení práva žalobce na obhajobu; podle žalovaného žalobce opětovné provedení svědeckých výpovědí nenavrhoval (ač mohl), a sám tak svá procesní práva nerealizoval. Krajský soud uvedl, že výše shledanou vadu řízení nelze považovat za zhojenou tím, že právní zástupce žalobce

byl opakovaně seznámen s obsahem spisu včetně protokolů o výslechu svědků; jednalo se totiž pouze o seznámení s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, nikoliv o dokazování. Ustanovení § 74 odst. 1 správního řádu obsahuje prvořadou povinnost správního orgánu provést výslechy svědků za přítomnosti obviněného z přestupku (žalobce) na ústním jednání, přičemž tato povinnost není vázána na žádost či návrh obviněného, že by chtěl být přítomen výslechu svědků. Jde naopak bez dalšího o součást jeho práva na obhajobu. V nepřítomnosti obviněného (žalobce) lze ústní jednání provést jen tehdy, pokud se obviněný (ač řádně předvolán) odmítne k projednání dostavit, nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu (§ 74 odst. 1 zákona o přestupcích). O tyto případy však v projednávané věci zjevně nešlo. Správní orgány nemohou svá pochybení přenášet na účastníky řízení s tvrzením, že v případě nezákonně provedených důkazů byli účastníci povinni navrhnout jejich zopakování zákonným způsobem. To platí zvlášť v řízení o přestupcích, které je ovládáno zásadou vyšetřovací. Krajský soud tak uzavřel, že žalobce se nezřekl svého práva na obhajobu tím, že v řízení před správním orgánem nenavrhl opětovné provedení výslechu svědků. Svého práva na obhajobu využil právě tím, že v podaném odvolání poukázal na procesní pochybení správního orgánu prvého stupně. Obviněný není nijak časově omezen při vznášení námitek proti postupu správního orgánu, neboť zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nelze (dle judikatury Nejvyššího správního soudu) v přestupkovém řízení aplikovat. Proto žalobci nic nebránilo, aby v odvolání uvedl námitky, které v řízení v prvním stupni neuplatnil. Důsledkem nesprávného postupu správního orgánu prvého stupně je tedy procesní nepoužitelnost nezákonně provedených důkazů, svědeckých výpovědí. Jde přitom o těžkou procesní vadu, která má vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti ve vztahu k výroku I. uvedl, že se neztotožňuje s právními závěry krajského soudu stran nezákonnosti získaných důkazů. Krajský soud pochybil, pokud konstatoval, že vady řízení, spočívající v nezákonném způsobu získání důkazů, měly mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku.

Stěžovatel nepopírá, že svědecké výpovědi O. V., J. V., L. K., J. T., včetně poškozeného M. S., byly správním orgánem prvého stupně provedeny mimo nařízené ústní jednání a v nepřítomnosti žalobce. Stěžovatel však nesouhlasí s názorem, že tímto postupem bylo žalobci upřeno realizovat jeho procesní práva, zejména právo klást svědkům otázky. Rovněž nesouhlasí s tím, že krajský soud z toho nepřímo dovodil nezákonnost takto provedených důkazů a jejich nepoužitelnost jako podkladů pro rozhodnutí; platná úprava řízení o přestupcích účinky tímto způsobem provedených důkazů neupravuje. Podle názoru stěžovatele byla realizace procesních práv žalobce zachována v takové míře, že provedené důkazy bylo možné použít jako podklady pro rozhodnutí a pochybení správního orgánu prvého stupně v tomto smyslu nemohlo založit takovou vadu řízení, která by způsobila nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Žalobce byl, prostřednictvím svého zástupce, dne 30. 10. 2009 seznámen s celým spisovým materiálem před vydáním rozhodnutí ve věci, přičemž mu bylo zároveň umožněno navrhnout doplnění svědeckých výpovědí. Obsah výpovědí byl již předtím hlasitě přečten při ústním jednání dne 30. 10. 2009, na které se žalobce bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu nedostavil, a věc byla proto, v souladu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, projednána v jeho nepřítomnosti. Žalobce se tedy fakticky s obsahem svědeckých výpovědí seznámil, byť v podobě listinného důkazu. Dle názoru stěžovatele je třeba dodržování práva na obhajobu posuzovat nikoliv výlučně formálně, tj. tak aby byla beze zbytku naplněna všechna procesní ustanovení, ale materiálně, tj. zda bylo žalobci skutečně umožněno využít práva na obhajobu v takové míře, která je mu garantována právním řádem. Vždy je pak nutno přihlížet ke konkrétním procesním situacím. Porušení práva na obhajobu nelze automaticky dovozovat z toho, že bylo porušeno některé z procesních ustanovení; vždy je třeba přihlédnout i k tomu, jaké procesní pravidlo bylo porušeno, jakým způsobem a proč. V každém jednotlivém případě je třeba nalézt rovnováhu mezi nezbytnou mírou dodržování procesních pravidel a zájmem společnosti na represi správně trestního jednání. Míra dodržování procesních předpisů musí být samozřejmě udržována na nejvyšší úrovni, nelze však bez dalšího každý poklesek proti procesním pravidlům považovat za nedodržení požadované úrovně spravedlivého procesu, a to navíc v situaci, kdy byl tento deficit fakticky odstraněn dalším postupem správních orgánů. Takový postup by byl ryze formalistický a bezúčelný.

V konkrétním posuzovaném případě měla přítomnost žalobce u provádění svědeckých výpovědí zajistit jeho právo seznámit se s jejich obsahem, klást svědkům otázky, navrhovat provedení dalších důkazních prostředků, rozporovat svědecké výpovědi, namítat jejich nevěrohodnost apod. Všechna tato práva, až na právo klást svědkům otázky, byla fakticky realizovatelná i při žalobcově seznámení se s celým spisovým materiálem před vydáním rozhodnutí ve věci. I práva klást svědkům otázky mohl žalobce dosáhnout návrhem na opětovné provedení svědeckých výpovědí. Stěžovatel připouští, že žalobce byl znevýhodněn tím, že pokud chtěl využít svého práva klást svědkům otázky, musel by navrhnout opětovné provedení jejich výslechu, nicméně takové ztížení přístupu k tomuto právu nemohlo snížit úroveň jeho práva na spravedlivý proces.

Stěžovatel dále uvádí, že procesní pravidla mají omezit svévoli správního orgánu v jeho konání, přičemž tvrdí, že je nutno rozlišovat situace, kdy porušení procesních pravidel je důsledkem takové svévole, a situace, kdy má příčinu na vůli správního orgánu nezávislou a z určitých důvodů legitimní. Svědci se dostavili k podání výpovědi mimo dobu nařízeného ústního jednání z vlastní vůle; správní orgán prvého stupně je k tomu nikterak nevyzýval a nejednal při jejich výslechu svévolně a ve zlém úmyslu. Pokud se svědek dostavil, měl správní orgán dvojí zákonnou povinnost. Jednak byl povinen zajistit přítomnost obviněného při výslechu svědka (což ale nebylo objektivně možné), jednak měl zjistit skutkový stav a projednat věc bez zbytečných průtahů; tato povinnost splnitelná byla. Správní orgán prvého stupně se chopil splnění splnitelné povinnosti s tím, že porušení pravidla, které tím způsobí, napraví svým pozdějším postupem. Dle stěžovatele může být v určitých případech způsobena nerovnováha ve vztahu k právu na spravedlivý proces, bude-li posléze vyrovnána dalším postupem správního orgánu. Stěžovatel dovozuje, že důkazy provedené v rozporu s procesními

pravidly lze přijmout za splnění podmínky absence svévole správního orgánu a za podmínky naplnění procesních práv žalobce alternativním a legitimním způsobem. K podmínce naplnění porušeného procesního práva žalobce alternativním způsobem došlo dle stěžovatele v samotném řízení o přestupku tím, že protokoly o výpovědích byly dne 30. 10. 2009 na ústním jednání, které se konalo v nepřítomnosti žalobce, provedeny jako listinné důkazy a dále tím, že žalobce byl seznámen s obsahem protokolů o výpovědích svědků při jeho seznámení se s celým spisovým materiálem podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce mohl žádat opakování výslechu svědků i později, v rámci odvolacího řízení, což neučinil; pouze konstatoval nepoužitelnost důkazů, přičemž s takovou argumentací se stěžovatel přezkoumatelným způsobem vypořádal. Účelem § 36 odst. 3 správního řádu je zachování práva účastníků řízení seznámit se s podklady rozhodnutí, vyjádřit se k nim, žádat doplnění dokazování, popřít důkazy apod. Doktrinální výklad považuje toto právo účastníků za garanta práva na spravedlivý proces. Jestliže žalobce svého práva na doplnění nevyužil, nelze tvrdit, že jeho právo na spravedlivý proces (právo na obhajobu) bylo porušeno. Postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu sice nemohlo dojít ke zhojení nedostatku, spočívajícího v provedení svědeckých výslechů v nepřítomnosti žalobce (to ani objektivně nelze, jelikož opakovaným provedením svědeckých výpovědí by se již jednalo o nové důkazní prostředky), došlo jím však za splnění podmínky absence svévole správního orgánu, k vyrovnání nerovnováhy v právu na spravedlivý proces v řízení o přestupku.

Stěžovatel poukazuje též na analogii trestního práva soudního a správního a trvá na použitelnosti protokolů o svědeckých výpovědích jako listinných důkazů; přitom odkazuje na § 158a, § 160, § 202 a § 211 trestního řádu. Podle trestního řádu lze totiž použít jako důkaz i svědeckou výpověď mající povahu neodkladného úkonu, která byla provedena před zahájením trestního stíhání, tj. v nepřítomnosti obviněného; za určitých podmínek lze protokol o takto provedeném výslechu svědka přečíst na hlavním líčení i bez přítomnosti obžalovaného. K výkladu pojmu *neodkladný úkon* odkazuje stěžovatel na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 8. 10. 1987, sp. zn. 11 To 69/87, z něhož se podává, že za neodkladnost úkonu lze považovat pozdější nemožnost vyslechnout svědka z důvodu jeho budoucí nedosažitelnosti.

Judikaturu zdejšího soudu, na kterou krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal, považuje stěžovatel za nepoužitelnou. K rozsudku ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99, uvedl, že skutkový stav v této věci byl kategoricky odlišný od skutkového stavu v žalované věci. V rozsudku ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 – 111, Nejvyšší správní soud vyslovil, že jednou z vad, která mohla ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí, byla i skutečnost, že výslech svědků byl proveden mimo ústní jednání. Z toho však nelze jednoznačně tvrdit, že Nejvyšší správní soud vyloučil možnost použití těchto důkazů, za splnění dalších podmínek, jako podkladů pro rozhodnutí. K tomu stěžovatel připomíná, že protokoly o svědeckých výpovědích byly přečteny na ústním jednání dne 30. 10. 2009, tj. byly provedeny jako listinné důkazy. K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, stěžovatel uvedl, že v něm je opakovaně zmiňována obdobnost práv osoby obviněné z přestupku a osoby obviněné z trestného činu a že postavení těchto osob by se nemělo zásadně lišit. Z toho stěžovatel dovozuje, že určitá odlišnost v jejich postaveních je zcela přirozená. Osobě, které hrozí uložení trestu za trestný čin, musí být její procesní práva v trestním řízení garantována v mnohem větší míře

než osobě obviněné ze spáchání přestupku. Stěžovatel má za to, že není možné bez dalšího aplikovat maxima spravedlivého procesu stanovená pro trestní řízení na řízení správně trestní. Odkazuje přitom na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze dne 26. 4. 1991 ve věci *Asch proti Rakouské republice*, v němž bylo, zjednodušeně řečeno, připuštěno použití čtené svědecké výpovědi, dříve učiněné bez přítomnosti obviněného, jako důkazu v řízení před soudem.

Stěžovatel též navozuje otázku, zda lze na výpověď poškozeného, tj. účastníka řízení o přestupku, aplikovat všechna zákonná ustanovení dopadající v řízení o přestupku na výslech svědka, či zda je tato výpověď podkladem rozhodnutí *sui generis*.

Ve vztahu k výroku II. namítá stěžovatel jeho nepřezkoumatelnost, neboť je kontradiktorní k odůvodnění. Ve výroku je totiž stěžovateli uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 7760 Kč, přičemž pak z odůvodnění, po sečtení všech částek, vyplývá částka ve výši 6800 Kč. Rozdíl mezi oběma sumami krajský soud řádně neodůvodnil.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry uvedenými v napadeném rozsudku, které jsou v souladu s konstantní judikaturou. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Co se týče posouzení zákonnosti výroku I. rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud předesílá, že se zcela ztotožňuje s argumentací krajského soudu a důvody, které jej vedly ke zrušení správních rozhodnutí obou stupňů; jeho argumentace je totiž věcně i právně správná, vnitřně nerozporná a je i zcela souladná s judikaturou zdejšího soudu. V podrobnostech, nad rámec skutečností dále uvedených, lze tedy na odůvodnění rozsudku krajského soudu odkázat.

Pokud jde o samotnou argumentaci stěžovatele, ten si v kasační stížnosti protiřečí, pokud na straně jedné tvrdí, že osobě obviněné z přestupku není možné bez dalšího aplikovat maxima práva na spravedlivý proces tak, jak jsou garantována osobě obviněné z trestného činu; na straně druhé však v napadeném rozhodnutí odkazuje na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práva a svobod (dále jen „Listina“) a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 – 62, publikovaný pod č. 847/2006, v němž se (s ohledem na judikaturu ESLP) konstatuje aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy i na řízení o přestupcích. Věcně je k této otázce vhodné uvést, že z pohledu judikatury ESLP je řízení o přestupku řízením, v němž se rozhoduje o oprávněnosti *trestního obvinění*, ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Osobě obviněné z přestupku tedy náležejí procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Musí mu tedy být, mimo jiné, dán přiměřený čas k přípravě obhajoby; nepochybně má též právo obhajovat se osobně nebo za

pomoci obhájce podle vlastního výběru, nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, právo, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují; má právo dát vyslechnout svědky podporující jeho obhajobu, tedy i dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch, za stejných podmínek jako svědků proti sobě [čl. 6 odst. 3 písm. b), c) a d) Úmluvy]. Efektivní uplatnění všech těchto práv samozřejmě předpokládá, že obviněnému z přestupku budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen. Z tohoto důvodu také čl. 38 odst. 2 Listiny prohlašuje právo každého, aby jeho věc byla projednána *v jeho přítomnosti*, za právo základní, požívající ústavněprávní ochrany. Práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny se proto nutně musí vztahovat na řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění, ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tj. i na řízení o přestupcích před nalézacím správním orgánem.

Zákon o přestupcích, dle kterého bylo dané řízení vedeno, vychází z koncepce, že řízení o přestupcích je zvláštním druhem správního řízení. Správní řád je tudíž ve vztahu k přestupkovému zákonu předpisem subsidiárním (*lex generalis*) a přestupkový zákon je, ve vztahu ke správnímu řádu, předpisem speciálním (viz § 51 zákona o přestupcích). To platí i pro úpravu dokazování v řízení o přestupku.

Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích platí, že *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.*

Zákon o přestupcích tedy koncipuje přestupkové řízení v prvním stupni jako řízení s ústním jednáním, za přítomnosti obviněného z přestupku. Ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně, za účasti řádně předvolaného obviněného, je tedy sledována a také garantována jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či neviny, jako součásti práva na spravedlivý proces. Z citovaného ustanovení tedy plyne, že správní orgán je v prvé řadě povinen přestupek projednat (a to včetně provádění dokazování) v přítomnosti obviněného z přestupku; v jeho nepřítomnosti tak může učinit jedině a pouze, odmítne-li obviněný, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 – 111, se k tomu podává, že *„správní orgán prvního stupně měl povinnost k projednání přestupku nařídit ústní jednání, a to v celém rozsahu prováděného dokazování, neboť právě k provádění dokazování (a uplatnění odpovídajících procesních práv účastníků řízení) ústní jednání slouží (...). Provedl-li tedy některé důkazy mimo ústní jednání s odkazem na § 51 odst. 2 správního řádu, aplikoval na řízení právní normu, která na přestupkové řízení nedopadá, neboť úprava přestupkového řízení je lex specialis k obecné úpravě správního řízení podle správního řádu. Povinnost projednat přestupek při ústním jednání by konec konců nebyla dotčena ani obecným ustanovením § 49 odst. 1 správního řádu, neboť to předpokládá ústní jednání vždy, kdy tak stanoví zákon, což zákon o přestupcích činí.“*

Z obsahu správního spisu je zcela nepochybné (a stěžovatel to ani nepopírá), že podmínky § 74 odst. 1 zákona o přestupcích splněny nebyly. Všichni svědci byli vyslechnuti mimo ústní jednání a v nepřítomnosti žalobce. To zakládá těžkou vadu řízení před správním orgánem prvého stupně, která způsobila nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť žádný z použitých důkazů nebyl pořízen zákonným způsobem a jsou tedy nepoužitelné *per se*. Stěžovatel pak pochybení správního orgánu prvého stupně nenapravil a jeho protizákonný postup fakticky aproboval. Takovým postupem však došlo k významnému zásahu do pravidel spravedlivého procesu a k omezení práva žalobce na obhajobu. Stěžovatel má jistě pravdu v tom, že ne každé porušení procesních předpisů bude mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a je třeba vždy posuzovat podmínky konkrétního případu. Nicméně v nyní projednávané věci je procesní pochybení správních orgánů natolik markantní a závažné, že způsobuje nezákonnost obou správních rozhodnutí bez dalšího, a to především proto, že zcela vyloučilo žalobce z uplatňování jeho procesních práv, která jsou mu garantována právním řádem. Za podstatné porušení ustanovení o řízení je nutno vždy považovat situaci, kdy byl ve správním řízení porušen podstatný soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 – 92, publikovaný pod č. 430/2005 Sb. NSS).

Argumentaci stěžovatele, že zmiňovaný procesní deficit byl napraven tím, že na ústním jednání, které se konalo v nepřítomnosti žalobce, byly přečteny protokoly o svědeckých výpovědích a tyto důkazy byly tedy provedeny ve formě listinné, je nutno odmítnout, neboť se stále jednalo o čtení protokolů o nezákonně pořízených výsleších svědků. Jestliže dále stěžovatel poukazuje na fakt, že žalobce byl před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvého stupně seznámen podle § 36 odst. 3 správního řádu s podklady rozhodnutí (tj. i s protokoly o výsleších svědků) a měl možnost se k nim vyjádřit, navrhnout doplnění dokazování i opakovaní svědeckých výslechů a pokud jejich opakování nenavrhl, pak svá procesní práva nerealizoval, je třeba konstatovat, že jeho úvaha je opět mylná. K tomu se ostatně již výstižně vyjádřil krajský soud na str. 8 rozsudku, když uvedl, že *„na výše uvedených vadách totiž nemůže ničeho změnit ani to, že právní zástupce žalobce byl skutečně opakovaně seznámen s obsahem správního spisu včetně protokolů o výslechu daných svědků, protože šlo jen o seznámení s podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu (nikoliv o provádění dokazování)... (...) Je přitom věcí správních orgánů, aby při projednávání přestupku a při provádění důkazů postupovaly v souladu se správním řádem a zákonem o přestupcích a jejich pochybení v tomto směru nelze klást k tíži účastníků řízení např. tak, že v případech nezákonným způsobem provedených důkazů by byli tito účastníci povinni navrhovat jejich zopakování zákonným způsobem. To platí zvlášť důrazně v řízení o přestupku, které je ovládáno zásadou vyšetřovací.“* Krajský soud tedy dostatečně a srozumitelně osvětlil stěžovateli jeho mylný postup a vyložil mu, jakým způsobem má být v přestupkovém řízení prováděno dokazování.

K námitce, že zákon o přestupcích neupravuje dopady nezákonně provedených důkazů na celé řízení, je nutno stěžovateli připomenout, že v přestupkovém řízení se subsidiárně užije § 51 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že *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*. Vzhledem k tomu, že bylo konstatováno, že

svědecké výslechy byly provedeny v rozporu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, vyplývá z dikce § 51 odst. 1 správního řádu nepoužitelnost těchto důkazů jako podkladů rozhodnutí, a to právě pro jejich provedení v rozporu se zákonem.

Poukazuje-li stěžovatel dále na analogii trestního práva soudního a správního a v této souvislosti zmiňuje přípustnost čtení protokolů o svědeckých výpovědích v hlavním líčení podle § 158a, § 160, § 202 a § 211 trestního řádu, zde je především nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud tuto analogii principiálně ve své judikatuře připouští. V rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, například konstatoval, že „*použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem*“. Není tedy *a priori* vyloučeno, že v některých případech by mohlo dojít k analogické a přiměřené aplikaci citovaných ustanovení trestního řádu, nicméně v nyní projednávané věci by se tak stát nemohlo, neboť výslechy svědků byly pořízeny nezákonným způsobem a přečtením příslušných protokolů, tedy provedením důkazu listinou, nemůže dojít ke zhojení tohoto procesního deficitu.

Pokud stěžovatel zpochybňuje použitelnost judikatorních závěrů zdejšího soudu, vyslovených v rozsudcích ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99, a ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 – 111, pak lze předeslat, že závěry uvedené v těchto rozsudcích uvedené, mají obecnou použitelnost. Nejvyšší správní soud v rozsudku prvně zmiňovaném pojednává v obecně rovině o institutu ústního jednání v přestupkovém řízení a akcentuje důležitost důvodů omluvy obviněného z ústního jednání; skutkově byla sice řešena jiná věc, nicméně právě obecné výklady o institutu ústního jednání mají obecnou použitelnost pro širší okruh případů. Rozsudku ze dne 31. 7. 2009, č. j. 2 As 60/2008 – 111, jehož závěrů se krajský soud též dovolával, stěžovatel vytýká, že v něm bylo pouze vysloveno, že provedení výslechu svědků mimo ústní jednání v přestupkovém řízení bylo *další vadou* řízení, která *mohla* ovlivnit zákonnost správního rozhodnutí. K tomu lze jen uvést, že pokud by stěžovatel četl uvedený rozsudek pozorně, jistě by mu neuniklo, že závěrem v něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že takové procesní pochybení, jako provedení výslechu svědků v přestupkovém řízení mimo ústní jednání, bylo dalším významným zásahem do pravidel spravedlivého procesu, který měl za následek omezení práva na obhajobu.

Naopak stěžovatelem zmiňované rozhodnutí ESLP ze dne 26. 4. 1991 ve věci *Asch proti Rakouské republice* je, ve vztahu k nyní posuzované věci, skutkově odlišné a jeho závěry na ni nejsou aplikovatelné. Jednak bylo vydáno ve věci trestního řízení soudního, jednak je nepochybné, že soudem čtený záznam o výpovědi oznamovatelky trestného činu, který byl pořízen před zahájením trestního stíhání a u jehož pořízení nebyl podezřelý z trestného činu přítomen, a který ESLP připustil jako důkaz listinou na hlavním líčení, byl podpořen dalšími zákonným způsobem provedenými důkazy. V nyní projednávané věci měl však být žalobce usvědčován jen a pouze na základě svědeckých výpovědí, z nichž ani jedna nebyla pořízena v souladu se zákonem. Čtení protokolů o nezákonně pořízených svědeckých výpovědích na ústním jednání nemůže tento jejich deficit nikterak napravit.

Ke stěžovatelem naznačené otázce, zda lze na výpověď poškozeného, tj. účastníka řízení, nahlížet jako na výpověď svědka nebo jako na důkaz *sui generis*, postačí odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 98, v němž se konstatuje, že *„[p]odle § 72 písm. b) zákona o přestupcích je účastníkem řízení o přestupku poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem. Jak je patrné již jen ze samotné dikce uvedeného ustanovení, nezakládá se jím generelní účastenství poškozeného v přestupkovém řízení, nýbrž účastenství omezené povahou a rozsahem práv poškozeného, o kterých se v přestupkovém řízení jedná. Jádrovým obsahem přestupkového řízení je posuzování viny obviněného z přestupku a případné ukládání sankce. Toto posuzování se děje výlučně ve vztahu státu a obviněného z přestupku a má čistě veřejnoprávní povahu – stát zde (až na nečetné výjimky z úřední povinnosti) ve veřejném zájmu stíhá jednání naplňující znaky skutkových podstat přestupků, tj. specifických deliktů. Poškozený v tomto vztahu nemá postavení účastníka řízení, nýbrž eventuálně toliko svědka, který může podat svědectví o jednání obviněného z přestupku, o následcích jeho činu či o jiných rozhodných skutečnostech.“*

Poslední kasační námitka se váže k výroku II. napadeného rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o nákladech řízení. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. platí, že kasační stížnost, jež směřuje jen proti výroku o nákladech řízení, je nepřípustná. Nejvyšší správní soud ovšem nemůže odhlédnout od své recentní judikatury (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, publikované pod č. 2116/2010 Sb. NSS.), podle níž se § 104 odst. 2 s. ř. s. vztahuje pouze na kasační stížnost podanou *výlučně proti výroku o nákladech řízení*, respektive neobsahující žádné přípustné námitky proti hlavnímu výroku o věci samé. Pokud tedy v dané věci není jediným důvodem kasační stížnosti napadení výroku o nákladech řízení, ale naopak kasační stížnost obsahuje i přípustné námitky proti výroku o věci samé, je za přípustnou třeba považovat i námitku směřující proti výroku o nákladech řízení. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost tohoto výroku ve vztahu k jeho odůvodnění, neboť výrokem byl zavázán k úhradě nákladů řízení ve výši *7760 Kč*, avšak z odůvodnění pak, po sečtení soudem uvedených částek, vyplývá částka ve výši *6800 Kč*. V částce rozdílu mezi těmito dvěma částkami (960 Kč) proto považuje stěžovatel rozsudek za nepřezkoumatelný.

Rozsudek je, mimo jiné, nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud je výrok rozporný s odůvodněním (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS). Ve výroku II. napadeného rozsudku je stěžovatel skutečně zavázán k povinnosti uhradit žalobci náklady řízení ve výši 7760 Kč, zatímco v příslušné části odůvodnění napadeného rozsudku je částka náhrady nákladů řízení přezkoumatelným způsobem odůvodněna pouze co do výše částky 6800 Kč. Z odůvodnění rozsudku vskutku nevyplývá odůvodnění částky rozdílu, který činí částku 960 Kč. Absence této části odůvodnění, tedy způsobuje nesrozumitelnost výroku II. napadeného rozsudku, a Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než tento výrok zrušit a v tomto rozsahu vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

Ve vztahu ke zbývající části rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, neboť nebyla shledána důvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.). Takový postup je zcela v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7

Afs 1/2007 - 64, publikovaným pod č. 2116/2010 Sb. NSS., podle něhož platí, že je-li kasační stížnost ve věci samé nedůvodná, avšak je důvodná co do výroku o nákladech řízení, zruší Nejvyšší správní soud pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítne. Nejvyšší správní soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno a v tomto rozsahu se tedy věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (srov. ustanovení § 110 odst. 2 věta první s. ř. s. *a contrario*). V novém řízení pak krajský soud rozhodne usnesením pouze o nákladech řízení před ním.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti v meritu procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě je náhrada nákladů řízení představována odměnou jeho zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v částce 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 2400 Kč. Advokát nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty, proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zvýšení odměny a náhrad podle zvláštních právních předpisů. Celkově tedy částka soudem přiznaných nákladů řízení o kasační stížnosti činí 2400 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu