

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupeného Mgr. Lubošem Komůrkou, advokátem se sídlem Benešova 8, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žiškova 57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2011, č. j. KUJI 75672/2011 ODSH 901/2011-Ma/RODV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2012, č. j. 31 A 63/2011 – 40,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 8. 2012, č. j. 31 A 63/2011 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Jihlavy uložil rozhodnutím ze dne 8. 6. 2011 žalobci pokutu ve výši 50.000 Kč za správní delikt podle § 56 odst. 1 písm. f) zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů (dále „zákona). Nedovoleného jednání se měl žalobce dopustit jednak tím, že nedodržel předepsaný minimální počet výukových a výcvikových hodin u specifikovaných žadatelů o řidičské oprávnění skupiny B, jednak nedodržením předepsané limitní rychlosti při nácviku rizikových situací (40 km/h) dle Přílohy č. 1 odst. 1 písm. h) citovaného předpisu. Současně mu správní orgán uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí I. instance potvrdil. Ztotožnil se s důvody uvedenými v odvoláním napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že žalobce byl seznámen se všemi podklady pro vydání rozhodnutí; k tomu byl také správní orgán povinen, neboť prováděl dokazování mimo ústní jednání. Jiné dokazování neprováděl. Odkázal na § 82 odst. 4 správního řádu (koncentrační zásadu) s tím, že k novým důkazům uplatněným v odvolání správní orgán přihlédne jen tehdy, nemohl-li je účastník uplatnit dříve. Z předložených prohlášení žáků o absolvování kurzu v plném rozsahu vyplývá, že je měl odvolatel již v době zahájení správního řízení, proto k nim žalovaný nepřihlížel. K námitce, že v autech jsou umístěny kamery ke kontrole jízdy žáků i jejich učitelů, které musely být k příkazu orgánu státního dozoru odstraněny, a nebylo tedy možno objektivně posoudit rychlost jízdy žáků, žalovaný pouze shrnul, že tuto námitku měl rovněž žalobce možnost uplatnit v počátku při projednávání obsahu protokolu, zachycujícího odvolatelovo pochybení.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[3] Krajský soud se v napadeném rozsudku zejména zabýval dvěma žalobními námitkami: předně, že správní orgány žalobci vytýkaly nezajištění či nesplnění minimálního počtu výukových hodin, avšak navrhovaným důkazem – prohlášením jmenovaných žáků o nahrazení výuky v jiném termínu se odmítly zabývat. Vytýkané jednání mu tedy nebylo prokázáno. Druhou námitkou bylo tvrzení, že rovněž pochybení spočívající v nedodržení povinností stanovených v Příloze 1 bod 1 zákona nebylo nijak prokázáno; správní orgán se spokojil s pouhým tvrzením kontrolního pracovníka.

[4] K první žalobcově námitce krajský soud uzavřel, že z obsahu protokolu č. 1 /Aš/2011 ze dne 7. 4. 2011 vyplývá, že správní orgán projednal se žalobcem dílčí záznamy sepsané kontrolními pracovníky, žalobce protokol podepsal a přes poučení nepodal proti uvedeným skutečnostem žádné námitky. Fyzické nepřítomnosti žáků ve výuce byly řádně zachyceny v záznamech pracovníků, a proto nebylo již třeba doplňovat dokazování jejich výslechem. Nadto, prohlášení žáků o náhradní výuce měl žalobce již dříve k dispozici, jejich zohlednění při hodnocení žalobcova pochybení bylo tedy nadbytečné. S tímto závěrem žalovaného se soud ztotožnil.

[5] Soud se ztotožnil rovněž se závěrem žalovaného, že nácvik správného jednání při rizikových situacích (nácvik intenzivního brzdění z rychlosti 40 km/h) nebyl rovněž splněn, neboť těchto hodnot nebylo žáky (dle záznamů kontrolního pracovníka) dosaženo, vzhledem k nedostatečnému prostoru pro tento účel. Žalobu z těchto důvodů soud tedy zamítl.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Setrval na svém tvrzení, že se správní orgány nevypořádaly s jeho důkazními návrhy, jimiž hodlal prokázat, že dodržel u svých žáků požadovaný limit výukových a výcvikových hodin. Správní orgán mu vytýká zmíněné pochybení, za něž mu i uložil

sankci, avšak vycházel pouze ze skutečnosti, že v určitý okamžik nebyli někteří žáci přítomni výuce. Žalobcovou námitkou o náhradním výcvikovém programu pro tyto žáky se však správní orgán nezabýval, odmítl ji, aniž by dokazování v tomto směru provedl. Žalobce se proto snažil sám prokázat, že žákům poskytl dostatečný a náhradní termín k účasti a účast zajistil, obstaral jejich prohlášení v tomto směru a doložil je v rámci odvolacího řízení. Je skutečností, že prohlášení nechal opatřit daty, v nichž byla kontrola prováděna; ve skutečnosti se však jednalo o prohlášení opatřená pro účely odvolacího řízení. Správní orgány žádné šetření v tomto směru neprovedly a setrvaly bez dalšího dokazování na svých závěrech, plynoucích ze sdělení kontrolních pracovníků. Stejného pochybení se dopustil i soud, jestliže takovýto postup a závěr žalovaného aproboval. Rovněž tak žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného i soudu, že při výcviku nebyla dodržena předepsaná rychlost (40 km/h) automobilů pro rizikové manévry. I tyto závěry plynou pouze z tvrzení kontrolních osob, aniž by bylo jakkoliv objektivně zjistitelné, jakou rychlostí žáci rizikové manévry prováděli. Podle žalobce není postřehnutelná přesná rychlost manévrů, jestliže se nacvičuje prudké brzdění a rychlá manipulace s volantem; ani tyto údaje nebyly nijak objektivně zjišťovány. Závěrem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud pro tato pochybení rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Pro posouzení celé věci jsou podstatné následující skutečnosti plynoucí ze správního spisu: Magistrát města Jihlavy, odbor dopravy zahájil dne 17. 3. 2010 státní kontrolu podle § 54 odst. 1 zákona č. 247/2000 Sb.; kontrolovaným bylo období od 1. 1. do 7. 10. 2010. O výsledku této kontroly byl sepsán protokol, z něhož plynuly pro nyní souzenou věc relevantní závěry, že provozovatel autoškoly (žalobce) nezajistil u některých frekventantů minimální počet výukových hodin a nevedl řádně evidenci o účasti žáků na hodinách výuky. Dále protokol obsahoval zjištění, že cvičná plocha má zpevněný povrch o rozměru 65 x 45 m a nesplňuje podmínku zákona stanovenou v jeho příloze č. 1 odst. 1 písm. h) pro nácvik rizikových situací, neboť požadované rychlosti (40 km/h) nelze pro nedostatečný rozměr cvičné plochy dosáhnout. Protokol byl dne 12. 10. 2010 projednán se žalobcem, ten jej však bez udání důvodů odmítl podepsat. Žalobce byl současně poučen, že může do 5 dnů ode dne seznámení s výsledky podat písemné a zdůvodněné námitky. Žalobce podal k výsledku státní kontroly vyjádření, namítl, že kontrola neuvedla jméno žáka, který měl nacvičovat rizikové situace. Na tento přípis reagoval správní orgán vysvětlením adresovaným žalobci (ze dne 21. 10. 2010). Správní řízení bylo zahájeno oznámením ze dne 1. 11. 2010, žalobci doručeným dne 12. 11. 2010. Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2010 uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 50.000 Kč za správní delikt podle § 56 odst. 1 písm. f) zákona č. 247/2000 Sb., jehož se měl žalobce, jako provozovatel autoškoly, dopustit tím, že ve výuce a výcviku u specifikovaných žáků nedodržel předepsaný minimální počet výukových a výcvikových hodin a při nácviku rizikových situací nebyla dodržena limitní rychlost 40 km/h tak, jak stanoví Příloha č. 1 písm. h zákona.

[10] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kde předně namítal, že splnil u dotčených žáků předepsaný limit výukových hodin, žáci, kteří nebyli ve výuce, absolvovali totiž výuku v náhradním termínu. Obsahem odvolání bylo i tvrzení, že rychlost při nácviku rizikových situací byla zcela dostatečná. Je-li správní orgán opačného názoru, je to jen tvrzení proti tvrzení. K odvolání předložil žalobce i potvrzení o úplném absolvování výuky a výcviku od žáků, u nichž mu bylo i vytýkáno v tomto směru pochybení. Žalovaný pak o odvolání rozhodl napadeným rozhodnutím, jehož obsah odůvodnění je popsán v [b. 2] tohoto rozsudku.

[11] První kasační námitkou žalobce vytýká žalovanému i soudu, že nesprávně usoudili na nadbytečnost dokazování poskytnutí náhradní výuky a výcviku, a to za situace, kdy je výrokem napadeného rozhodnutí žalobci kladeno právě toto porušení za vinu a kdy z obsahu protokolu o výsledku státní kontroly plyne, že v den kontroly se určití jmenovaní žáci neúčastnili výuky.

[12] Podle žalobci vytýkaného ustanovení zákona - § 56 odst. 1 písm. f) - se správního deliktu dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel autoškoly tím, že opakovaně nebo závažným způsobem nedodrží obsah a rozsah výuky a výcviku stanovený v § 20 tohoto zákona. Je tedy na správním orgánu, pokud přistoupil k potrestání žalobce za takový delikt, aby prokázal, že se žalobce dopustil popsaného skutku opakovaně a nebo závažným způsobem. Musí být jednoznačně prokázáno, že nebyl provozovatelem autoškoly dodržen obsah a rozsah výuky. Důkazní břemeno zde spočívá právě na správním orgánu.

[13] Smyslem citovaného zákona je mj. upravit podmínky pro provozování autoškol a způsob provádění výuky a výcviku žadatelů o získání odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla (§ 1). Předmětem státního dozoru bylo v tomto směru zachování zákonných podmínek pro řádné poskytnutí výuky ve stanoveném limitu; zda byla či nebyla výuka žalobcem ve skutečnosti (byť v náhradním termínu) poskytnuta, však správní orgán nezjišťoval a to ani poté, co žalobce takový postup navrhoval, a dokonce k odvolání předložil i prohlášení žáků, jichž se mělo neposkytnutí výuky ve stanoveném limitu týkat. Správní orgán odmítl provést další dokazování s poukazem na koncentrační zásadu, uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu, a soud tento postup aproboval. Takový závěr je však nesprávný.

[14] Použití zásady koncentrace správního řízení, tak jak je normována v § 82 odst. 4 správního řádu, má své výjimky. Především může být omezena dalšími principy správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. K omezení koncentrační zásady může dojít zejména v řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Zde je správní orgán povinen v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115 vyplývá, že typicky se zásada koncentrace nepoužije v přestupkovém řízení; obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání.

[15] Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o správním deliktu nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy u řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného ze správního deliktu či přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o správním deliktu je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezříci se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. V projednávané věci tedy měl správní orgán provést důkaz buď výslechem jmenovaných žáků, a nebo žalobcem předloženými listinami obsahujícími prohlášení těchto žáků o naplnění výukového a výcvikového limitu.

[16] Pokud pak jde o argument žalovaného ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, který dle jeho názoru zapovídá uvádět v odvolání nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy, je nutno zdůraznit, že pochybení správních orgánů není pouze v tom, že nevyhověly důkaznímu návrhu vznesenému až v odvolání, nýbrž již v tom, že i bez ohledu na obsah odvolacích námitek nezjistily reálný stav věci. Skutečnost, že se jmenovaní žáci neúčastnili výuky v den kontroly, ještě vůbec nemusí znamenat, že jim zákonem stanovený limit výukových a výcvikových hodin nebyl poskytnut. Vytýká-li správní orgán žalobci takové pochybení (opakované či závažné nedodržení obsahu či rozsahu výuky a výcviku), musí postavit vytýkaný skutkový stav najisto; to vše obzvláště za situace, kdy žalobce sám nabídl odvolacímu orgánu listinná prohlášení žáků, u nichž bylo pochybení vyúsťující v uložení sankce namítáno, že jim byl stanovený limit výukových a výcvikových hodin poskytnut. Žalovaný i krajský soud nadto přehlíží, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v řízení o správním trestání, které má oproti obecně pojímanému správnímu řízení svá specifika. Jak již bylo uvedeno výše, oblast správního trestání spadá do pojmu „*trestních obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod; osobě obviněné ze správního deliktu tedy náležejí procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie správních deliktů a kategorie trestných činů, tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti.; vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, správního deliktu nebo trestného činu.

[17] Jak bylo právě vysvětleno, v řízení o správním trestání se neužije § 82 odst. 4 správního řádu, který neumožňuje účastníkům uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a

nové důkazy. Správní orgán tedy nemůže odmítnout navržený důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v I. stupni. To vše však ještě neznamená, že by správní orgán musel návrhu vyhovět a takový důkaz provést: důkaz provede tehdy, pokud by mohl přispět k objasnění věci. Tato kasační námitka je tedy důvodná. V dalším řízení krajský soud znovu posoudí žalobní námitku týkající se nedostatečnosti dokazování porušení vytýkaného jednání obsaženého v § 56 odst. 1 písm. f) „zákona“ žalovaným a to s přihlédnutím k právnímu názoru nyní vyslovenému.

[18] Naopak, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil kasační námitce, že nebylo správními orgány prokázáno, jakou rychlostí se pohybovali žáci při nácviku rizikových manévrů. To bylo předmětem další výtky žalovaného. Příloha č. 1 k „ zákonu“ v b. 1 písm. h) normuje, že autocvičiště nebo jiná cvičná plocha musí mít zpevněný povrch (beton, asfalt nebo dlažba). Zpevněný povrch musí mít takové rozměry, aby na něm bylo možno provádět nácvik řízení vozidla v jednotlivých rizikových situacích (intenzivní brzdění z rychlosti nejméně 40 km/h), objíždění překážky, náhlá změna směru jízdy spojená s ovládáním ostatních ovládacích prvků vozidla).

[19] Podstatou žalobci vytýkaného jednání není tedy ve skutečnosti dosahovaná podlimitní rychlost, ale neexistence cvičné plochy v takovém rozměru, aby se na ní reálně dal zmíněný manévr provést; aby se tedy dalo limitní rychlosti na takové ploše vůbec technicky dosáhnout. Z protokolu o státní kontrole plyne právě tato výtka, která se odrazila poté i v sankci. Z obsahu protokolu o výsledku kontroly jednoznačně plyne zjištění a závěr, že cvičná plocha má rozměry 65 x 40 m, což je nevyhovující rozměr pro dosažení požadované rychlosti pro nácvik rizikových manévrů. Žalobce nenamítal po celou dobu správního ani soudního řízení, že by rozměr plochy byl odlišný a že závěr kontrolních pracovníků o objektivní nemožnosti dosažení požadované rychlosti je nesprávný. Toto zjištění považuje tedy soud za skutečnost nebudící pochybnosti. Není proto rozhodné, jaké rychlosti v den kontroly žáci dosahovali, ale podstatné je, že požadované rychlosti nebyli vůbec s to dosáhnout, právě vzhledem k nedostatečnosti rozměru cvičné plochy.

V. Závěr a náklady řízení o kasačních stížnostech

[20] Nejvyšší správní soud tedy shledal první námitku stěžovatele důvodnou; krajský soud tedy znovu posoudí žalobní námitku týkající se nedostatečnosti dokazování porušení vytýkaného jednání obsaženého v §56 odst. 1 písm. f) zákona č. 247/2000 Sb. žalovaným a to s přihlédnutím k právnímu názoru shora vyslovenému (zejm. v b. 14 – 16 tohoto rozsudku). V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. listopadu 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu