

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **P. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2014, č. j. KUJI 42322/2014, sp. zn. ODSH 573/2014 Pe, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, č. j. 31 A 52/2014 – 67,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2016, č. j. 31 A 52/2014 – 67, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 20. 6. 2014, č. j. KUJI 42322/2014, sp. zn. ODSH 573/2014 Pe, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 24.456 Kč k rukám zástupce žalobce, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalobci **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč. Tato částka bude uhrazena k rukám zástupce žalobce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předchozí řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (správní orgán prvního stupně) ze dne 22. 4. 2014, č. j. MMJ/OD/599/2014-9, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a to tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích nezajistil, aby při řízení vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, za což mu byla uložena pokuta ve výši 2.000 Kč a zároveň mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že ve věci nebylo konáno ústní jednání a nebylo mu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dále nebyly naplněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích, jelikož správní orgán neučinil všechny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Žalobce nakonec označil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za nesrozumitelný, jelikož v něm nebyla konkrétně uvedena právní kvalifikace přestupku dle silničního zákona, jehož znaky porušení povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, ani příslušné ustanovení zákona, které bylo porušeno.

[3] Krajský soud v Brně shora uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Krajský soud uvedl, že skutečnost, že skutková podstata deliktu byla naplněna tím, že vozidlo Škoda Octavia, r. z. X, jehož je žalobce provozovatelem, bylo dne 29. 11. 2013 v 13:41 hod zaparkováno v Jihlavě před domem Masarykovo nám. 16 na přechodu pro chodce, je patrná z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a doložená dokumentací založenou ve spise správního orgánu. Byť žalobcem namítnuté pochybení spočívající v neuvedení odkazovaného ustanovení zákona, jež mělo být porušeno, představuje určitou vadu výroku napadeného rozhodnutí žalovaného, bylo by dle názoru krajského soudu pouhým formalismem za této situace napadené rozhodnutí zrušit.

[4] Ústní jednání nebylo nutno ve věci nařizovat, neboť skutkový stav bylo možné spolehlivě zjistit z listinných důkazů založených ve spise. Co se týče žalobcem namítaného nedoručení výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí v řízení před správním orgánem prvého stupně, ze spisu vyplývá, že výzva byla doručena datovou zprávou zástupci žalobce, přičemž pokud nyní žalobce tvrdí, že v datové zprávě byl ve skutečnosti jiný dokument, soud mu toto neuvěřil, neboť žalobce doručení písemnosti nikdy nerozporoval v řízení před správními orgány. Žalobce jako pachatele přestupku označil H. B., bytem v polském Kladsku. Této osobě se správnímu orgánu prvního stupně nepodařilo doručit písemnosti, neboť její pobyt je neznámý. S odkazem na rozsudek NSS sp. zn. 3 As 7/2014 krajský soud souhlasil se závěrem správních orgánů, že za těchto okolností byl namístě postih žalobce za správní delikt provozovatele vozidla. Zmocněnec žalobce, společnost Fleet Control s. r. o., ostatně tuto strategii, tj. označování nezvěstného pana B. jako pachatele přestupků, používá opakovaně, což krajský soud podepřel odkazy na rozhodnutí krajského soudu i NSS.

II. Kasační stížnost

[5] Žalobce (dále jen stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku určitosti výroku rozhodnutí správního

orgánu prvního stupně. Namítá, že měl-li porušit právní normu s blanketní dispozicí, je nutné, aby ve výroku rozhodnutí byla vymezena i konkrétní právní norma, která byla porušena. I právní norma obsažená v § 10 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích je právní normou s blanketní dispozicí, a proto bylo potřebné, aby správní orgán ve výroku uvedl i právní normu, jejímž porušením byla naplněna hypotéza této blanketní normy. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, č. j. 9 As 263/2015 - 34, vyslovil názor, že takový postup správních orgánů představuje vadu výroku, pro kterou mělo být napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že nesouhlasí s názorem krajského soudu, že ve věci nebylo nutné ústní jednání v řízení před správními orgány. To je v rozporu s čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pokud bylo v řízení prováděno dokazování bez přítomnosti stěžovatele, bylo mu odňato právo vyjádřit se k prováděným důkazům. Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem, že neprokázal, že by jeho zmocněnci byla datovou zprávou namísto výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí doručena jiná písemnost. Pokud k prokázání svých tvrzení nenavrhl stěžovatel důkazy, měl být podle § 118a odst. 3 o. s. ř. o tom poučen a vyzván. Krajský soud rozhodl bez jednání, přitom však posuzoval důkazy – listiny předložené stěžovatelem. Stěžovatel prý disponuje originály příslušných datových zpráv, které by mohl předložit soudu. Nesouhlasil s hodnocením procesního postupu jeho zástupce jakožto obstrukčního. Stěžovatel rovněž zopakoval již v žalobě uplatněnou námitku, že správní orgán prvního stupně měl pátrat po pobytu osoby, kterou stěžovatel označil za řidiče vozidla, nikoli postihovat stěžovatele za správní delikt provozovatele vozidla.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Další postup v řízení

[8] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 4. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 41, postoupil věc rozšířenému senátu, neboť shledal rozpor v judikatuře tohoto soudu ohledně otázky, zda je nezbytné, aby výrok rozhodnutí o správním deliktu obsahoval ustanovení právního předpisu, kterých bylo použito pro posouzení viny, zejména zda v případě odkazujícího (blanketového, blanketního) charakteru normy vymezující skutkovou podstatu správního deliktu je nutné uvést i odkazovaná ustanovení, která byla porušena, anebo zda stačí, aby odkazovaná ustanovení byla uvedena v odůvodnění rozhodnutí.

[9] Rozšířený senát ve věci rozhodl usnesením ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, takto: „*I. Správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. II. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takovéhoto pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li*

chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.“ Dále věc vrátil k dalšímu projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

IV. Posouzení kasační stížnosti.

[10] V návaznosti na rozhodnutí rozšířeného senátu se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením kasační stížnosti.

[11] Ohledně podstatné námitky stěžovatele, tj. že výrok rozhodnutí správních orgánů je nejednoznačný, neboť z něj nelze zjistit, jaké protiprávní jednání je konkrétně postihováno a jaké ustanovení právního předpisu mělo být porušeno, soud vyšel ze shora citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu v této věci.

[12] Rozšířený senát této kasační námitce stěžovatele v bodech 35 a násl. citovaného rozhodnutí zcela přitakal a uzavřel, že „[z] *výrokové části vůbec neplyne, jakou normu stěžovatel porušil; neplyne z ní ani to, že se delikt stěžovatele týká neoprávněného zastavení nebo stání na přechodu pro chodce. Magistrát se proto dopustil při vymezení právní kvalifikace stěžovatelova deliktu ve výrokové části rozhodnutí takové chyby, která má za důsledek nezákonnost rozhodnutí.*“

[13] Není účelné, aby soud v tomto rozsudku opakoval posouzení této námitky rozšířeným senátem, které je zcela konkrétní a aplikované na okolnosti této věci. Čtvrtý senát zde tedy pouze odkazuje na usnesení rozšířeného senátu, které je pro něj i pro účastníky závazné, a vyplývá z něj, že stěžovatelem uplatněná námitka je důvodná.

[14] Ostatní stěžovatelovy námitky naproti tomu nejsou důvodné.

[15] K otázce nutnosti ústního jednání v řízení před správními orgány ve věci správního deliktu existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která argumentaci stěžovatele zcela vyvrací. Tuto judikaturu podrobně rekapituloval rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 - 40, bod 14, kde se uvádí: „*Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu naopak stojí na závěru, že u správních deliktů obecně není ústní jednání povinnou součástí správního řízení (srov. rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, č. j. 3 As 32/2004 - 53, č. 852/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud podotýká, že v daném případě nebylo třeba testovat, zda stíhání za uvedený správní delikt vůbec naplňuje tzv. Engelova kritéria vymezená judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek Engel et al. proti Nizozemí ze dne 23. listopadu 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72) a uplatňovaná též zdejším soudem (srov. např. rozsudky ze dne 20. ledna 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, č. 847/2006 Sb. NSS a ze dne 4. prosince 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 58). I kdyby tomu tak totiž bylo, tak pro naplnění požadavků kladených na smluvní státy čl. 6 Úmluvy postačuje, když je ústní jednání provedeno (resp. umožněno) ve fázi soudního přezkumu. Je to především nezávislý a nestranný soud, u něhož je nutné, aby měl obviněný možnost jej bezprostředně seznámit se svou kauzou a prezentovat před ním osobně svou obranu. K závěru, že záruky podle čl. 6 Úmluvy se vztahují primárně na fázi soudního přezkumu správních rozhodnutí, dospěl již dříve Ústavní soud [nález sp. zn. Pl. ÚS 28/98 ze dne 23. 11. 1999 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.)]. Také zdejší soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 As 110/2015 - 46 po podrobné argumentaci uzavřel, že v řízení o správním deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu, o nějž jde i v nyní posuzované kauze, nemusí správní orgán nařídit ústní jednání vždy, ale jen tehdy, je-li to*

nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků. Ve své následné judikatuře se Nejvyšší správní soud závěrů obsažených v citovaném rozsudku přidržel (srov. rozsudky ze dne 16. března 2016, č. j. 1 As 277/2015 - 33 a č. j. 1 As 166/2015 - 29, dále ze dne 29. března 2016, č. j. 1 As 7/2016 - 30, ze dne 6. dubna 2016, č. j. 3 As 260/2015 - 58 a ze dne 7. dubna 2016, č. j. 5 As 122/2015 - 18). Vybočení z této judikatorní linie nepředstavuje ani druhý stěžovatelkou uváděný rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. ledna 2016, č. j. 9 As 139/2015 - 30 (jak Nejvyšší správní soud již vysvětlil ve výše citovaném rozsudku č. j. 3 As 260/2015 - 58), neboť zde Nejvyšší správní soud vystavěl svou argumentaci nikoliv na povinném konání ústního jednání, nýbrž na právu obviněného být přítomen při provádění dokazování (k tomu viz níže)."

[16] Pokud tedy správní orgány rozhodly ve věci bez nařízení ústního jednání za situace, kdy vycházely pouze z písemných podkladů, neporušily čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ani čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Těmito předpisy zaručenému právu na projednání věci v přítomnosti obviněného postačuje možnost jednání před krajským soudem, která byla stěžovateli nabídnuta, avšak ten jí nevyužil, neboť na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve stanovené lhůtě nereagoval.

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v otázce doručení výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim správním orgánem prvního stupně. Ze správního spisu lze zjistit, že zmocněnci stěžovatele, společnosti FLEET Control s. r. o., byla dne 7. 4. 2014 zaslána písemnost č. j. MMJ/OD/559/2014-8 „Vyrozumění – vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí". Tato písemnost je opatřena doručenkou, na níž je uvedeno „Věc: Vyrozumění - § 36/3 SŘ SDPV MMJ/OD/599/2014 – Š." a „Naše číslo jednací: MMJ/OD/559/2014-8". Z doručenky je patrné, že tato písemnost byla zmocněnci stěžovatele doručena do datové schránky dne 7. 4. 2014. Doručení vyrozumění k seznámení se s podklady rozhodnutí ve věci stěžovatele je tak ve spise správního orgánu řádně doloženo a nelze jej vyvrátit pouhým tvrzením stěžovatele, že datová zpráva takto označená ve skutečnosti obsahovala jiný dokument jiného účastníka, a to ani tehdy, pokud by stěžovatel předložil jiný dokument, který podle jeho tvrzení měl být ve skutečnosti obsahem datové zprávy. Již z vymezení předmětu datové zprávy bylo totiž zřejmé, kterého účastníka se doručovaná písemnost týkala a co je jejím obsahem. Pouze na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlasí s krajským soudem, že i kdyby hypoteticky nastala situace tvrzená stěžovatelem, bylo by lze spravedlivě požadovat od zmocněnce stěžovatele, který obviněné ze správních deliktů a přestupků zastupuje profesionálně a ve značném počtu, jak je soudu známo z úřední činnosti, aby na případné pochybení při doručování správní orgán prvního stupně upozornil. Lze tedy uzavřít, že ze správního spisu vyplývá, že vyrozumění bylo zmocněnci stěžovatele řádně doručeno, přičemž tvrzení stěžovatele ani jím navržený důkaz nemůže za shora popsané situace doručení zpochybnit, proto ani nebylo potřeba provádět v této věci dokazování v řízení před krajským soudem. Bylo by tedy již nadbytečné zabývat se polemikou stěžovatele s názorem krajského soudu o obstrukčnosti postupu zmocněnce stěžovatele.

[18] Nedůvodná je i poslední kasační námitka ohledně toho, že správní orgán prvního stupně měl pátrat po stěžovatelem označeném řidiči vozidla K. B. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 135/2016 - 17. V tomto rozsudku byla posuzována právě otázka identického sdělení o totožnosti řidiče stejným zmocněncem

ve správním řízení jako v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud se tedy již vyjádřil k téže situaci a nyní lze na citovaný rozsudek pro stručnost odkázat: „[P]*okud nebude jednoznačně zjištěn řidič vozidla v době spáchání přestupku, může správní orgán zahájit řízení o správním deliktu podle § 125f a násl. zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla může zabránit zahájení tohoto řízení, pokud správnímu orgánu na výzvu podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu sdělí údaje o totožnosti řidiče v době spáchání přestupku. Tuto možnost však nelze redukovat na pouhou formalitu, případně na způsob, jak řízení bez jakékoli sankce neúměrně protahovat uváděním nepravdivých či neaktuálních údajů. Po provozovateli vozidla proto lze legitimně požadovat, aby již od počátku nesl odpovědnost za správnost a aktuálnost údajů, které o řidiči vozidla poskytuje. Pokud provozovatel vozidla tyto údaje sdělí, nemohou správní orgány rezignovat na svou povinnost učinit nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 3 As 204/2015 – 22); pokud následně vyjde najevo, že uvedené údaje jsou nesprávné či neaktuální, jde toto zjištění k tíži provozovatele vozidla. Lze totiž rozumně předpokládat, že přiměřeně obezřetný provozovatel znalý svých práv a povinností podle zákona o silničním provozu zapůjčí své vozidlo pouze takové osobě, které důvěřuje a o níž má aktuální kontaktní informace, které by v případě jejího přestupkového jednání mohl sdělit správním orgánům. Pokud provozovatel nejedná s touto přiměřenou obezřetností, nelze důsledky z toho plynoucí přenášet na správní orgány a požadovat po nich, aby na základě nesprávných údajů od provozovatele činily rozsáhlá pátrání po údajném pachateli přestupku. Provozovateli vozidla následně nic nebrání, aby po řidiči, jehož jednání bylo základem správního deliktu provozovatele vozidla, případně nárokoval úhradu uložené sankce prostřednictvím příslušných institutů soukromého práva.*“

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Jedna z námitek uplatněných stěžovatelem je tedy důvodná a Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že napadený rozsudek krajského soudu je nezákonný v důsledku nesprávného posouzení právní otázky. Proto jej Nejvyšší správní soud zrušil. Vzhledem k tomu, že krajskému soudu by nezbyla jiná možnost než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud přistoupil dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i ke zrušení rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku.

[20] Ohledně nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1, § 120 a § 110 odst. 3 na konci s. ř. s. Stěžovatel, který byl v řízení úspěšný, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti. Náklady řízení sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč za žalobu a 5.000 Kč za kasační stížnost.

[21] Dále má stěžovatel právo na náhradu nákladů právního zastoupení advokátem, které se skládají z odměny právního zástupce za 4 úkony právní služby (převzetí věci, žaloba ze dne 20. 8. 2014, kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby ze dne 1. 6. 2015, kasační stížnost proti nyní napadenému rozsudku ze dne 12. 7. 2016) po 3.100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále má zástupce stěžovatele právo na náhradu hotových výdajů (4 x režijní paušál 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, náklady právního

zastoupení se zvyšují o příslušnou sazbu této daně (21 %, celkem 2.604 Kč) a činí celkem 16.456 Kč.

[22] Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovateli na nákladech řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku celkem 24.456, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatele.

[23] Nejvyšší správní soud dále výrokem IV. rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč stěžovateli. Zjistil totiž, že v této věci byly podány celkem dvě kasační stížnosti – první dne 1. 6. 2015 proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, druhá dne 12. 7. 2016 proti napadenému rozsudku krajského soudu. V obou případech stěžovatel uhradil soudní poplatek za kasační stížnost 5.000 Kč. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS, platí, že „[ú]*častník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správ-ním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil*.“ Pokud tedy uhradil stěžovatel soudní poplatek za v pořadí druhou kasační stížnost, nebyl k tomu povinen. Nejvyšší správní soud mu proto soudní poplatek vrátí podle § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 21. prosince 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu