ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **P. L.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2016, čj. JMK 3012/2016, sp. zn. S-JMK 157863/2015ODOS/Ša, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2017, čj. 22 A 18/2016-29,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2017, čj. 22 A 18/2016-29, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 8. 1. 2016, čj. JMK 3012/2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 20 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

Úvod:

Městský úřad Šlapanice uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle zákona o silničním provozu. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které Krajský úřad Jihomoravského kraje zamítl. Žalobce proto podal žalobu ke krajskému soudu, který jí nevyhověl. Proti rozsudku krajského soudu žalobce brojí kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat nevypořádáním námitek v opožděně podaném doplnění odvolání a neprovedením důkazu.

I.

[1] Žalobce se měl 14. 4. 2015 dopustit přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 1) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), tím, že za jízdy držel v ruce telefonní přístroj nebo jiné hovorové zařízení, čímž porušil § 7 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Za prokázaný přestupek uložil žalobci Městský úřad Šlapanice pokutu ve výši 2000 Kč.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí blanketní odvolání ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, který jej zamítl. Uvedl, že orgán prvního stupně vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, dostatečně prokázal, že se daného přestupku žalobce dopustil a rozhodnutí je zcela v souladu s právními předpisy.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně. Namítl, že se žalovaný nevypořádal s námitkami uvedenými v doplnění odvolání, nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a výrok rozhodnutí neobsahuje formu zavinění. Správní orgán též použil jako důkaz fotografie, aniž je jako důkaz provedl při ústním jednání.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že přestupek byl řádně prokázán. Doplnění blanketního odvolání nebylo podáno včas, a proto není vadou, že se jím žalovaný nezabýval. Výzva k doplnění byla žalobci doručena 1. 12. 2015, lhůta mu tedy uplynula 7. 12. 2015 a doplnění bylo podáno až 9. 12. 2015. Neprovedení důkazu bylo vadou, nicméně nemělo a ani nemohlo mít vliv na výsledek řízení a zákonnost rozhodnutí. Správní orgán neměl dle zákona účinného v den vydání rozhodnutí povinnost uvádět ve výroku formu zavinění.

III.

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[6] Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil, zda odvolání podané po lhůtě musí správní orgán reflektovat. Stěžovatel má totiž právo se kdykoliv během řízení k věci vyjádřit. Dále uvedl, že byl zkrácen na svých právech, jelikož správní orgán použil důkaz, aniž by jej provedl na jednání či s ním žalobce seznámil; navíc se jednalo o stěžejní důkaz. Tvrdí, že řídil jinou výškovou variantu automobilu, než jaká je zachycena na fotografiích.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu a setrval na svém právním názoru z předcházejících fází řízení. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[9] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] V řízení o kasační stížnosti má stěžovatel za to, že správní orgán měl přihlédnout k doplnění odvolání, přestože bylo podáno po lhůtě. Doplnění podal obecný zmocněnec stěžovatele 9. 12. 2015 u orgánu prvního stupně, který jej vyzval k doložení plné moci, aby prokázal své zmocnění. Tu doložil ve stanovené lhůtě dne 21. 1. 2016. Správní orgán však již 8. 1. 2016 o odvolání rozhodl. Dále má za to, že byl zkrácen na svých právech, jelikož správní orgán prvního stupně provedl důkaz fotografiemi vozidla, aniž by tak učinil na jednání nebo s nimi žalobce seznámil.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu o opožděnosti doplnění odvolání. Výzva byla stěžovateli doručena 1. 12. 2015 a pětidenní lhůta k doplnění tedy skutečně dle § 40 odst. 1 spr. ř. skončila 7. 12. 2015. Podání obecného zmocněnce stěžovatele tedy již není odvoláním, přestože je tak označeno. Za to by mohlo být považováno pouze v případě, že by bylo podáno ve lhůtě.

[13] Správní orgán dle § 89 odst. 2 spr. ř. v případě, že odvolání neobsahuje námitky proti správnosti rozhodnutí a není tu veřejný zájem, přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Nepřezkoumává tedy jeho správnost. Jelikož bylo v dané věci podáno blanketní odvolání, orgán druhého stupně správně přezkoumal pouze zákonnost rozhodnutí.

[14] Podání obecného zmocněnce stěžovatele je však vyjádřením ve věci. Obviněný z přestupku má dle § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, právo se vyjádřit ke všem skutečnostem a podávat návrhy. Účastníci řízení jsou dle § 36 odst. 1 spr. ř. oprávněni činit návrhy až do rozhodnutí ve věci, nestanoví-li jim k tomu správní orgán lhůtu. I vyjádřeními podanými po uplynutí lhůty je však správní orgán povinen se zabývat, jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 As 40/2010-59.

[15] Žalovaný tedy měl na vyjádření reagovat, zvláště v případě, že upozorňovalo na nesoulad řízení před orgánem prvního stupně se zákonem. V době vydání rozhodnutí sice neměl odvolací orgán vyjádření k dispozici, to však nelze klást k tíži stěžovatele (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 29 Af 13/2011-114 a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec čj. 60 A 5/2013-92). Správní orgán prvního stupně vyzval obecného zmocněnce k doložení plné moci a stanovil mu k tomu lhůtu; tím vyvolal legitimní očekávání, že do jejího uplynutí nebude o věci rozhodnuto.

[16] Správní orgán prvního stupně dle § 88 spr. ř. předá po podání odvolání spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Pokud je vyjádření účastníka po předání spisu podáno u orgánu prvního stupně, ten je postoupí nadřízenému orgánu, protože již není příslušný ve věci činit úkony (srov. JEMELKA a kol. *Správní řád*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 469.). Případné vady podání odstraňuje až příslušný orgán druhého stupně. Správní orgán prvního stupně svým postupem způsobil, že se vyjádření nedostalo k odvolacímu orgánu včas. V dané věci uplynul mezi podáním vyjádření a rozhodnutím ve věci měsíc, kdy mělo a mohlo být postoupeno odvolacímu orgánu. Krajský soud nesprávně právně posoudil, že se žalovaný vyjádřením obecného zmocněnce nemusel zabývat.

[17] Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí odkazuje na fotografie, které získal z veřejně dostupných zdrojů a založil do spisu, nicméně neprovedl jimi důkaz na jednání ani mimo něj. Jak správně uvedl krajský soud, tento postup byl vadný. Nejvyšší správní soud má ale navíc na rozdíl od krajského soudu za to, že mohl mít vliv na správnost rozhodnutí.

[18] Dokazování probíhá při jednání; mimo ústní jednání pak pouze za splnění podmínek § 51 odst. 2 spr. ř. V takovém případě však musí být o provedení důkazu sepsán protokol dle § 18 spr. ř. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 57/2010-82). Účelem těchto procesních pravidel je zajistit účastníkovi řízení možnost reagovat na důkazy a zabránit utajovanému kabinetnímu dokazování.

[19] Ze správního spisu plyne, že nebyla dodržena pravidla pro provedení důkazu mimo ústní jednání. Stěžovatel nebyl o jeho provádění včas vyrozuměn, jak vyžaduje § 51 odst. 2 spr. ř., ani o něm nebyl sepsán protokol. Správní orgán nakládal s fotografiemi jako s důkazy, aniž je provedl. Konkrétně jimi vyvrací námitku, že policisté ze svého služebního automobilu nemohli vidět stěžovatele držet mobilní telefon. Reagoval tak na vyjádření stěžovatele po seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Správní orgán nemusí dokazováním vyvracet všechny námitky osoby obviněné z přestupku, může se s nimi vyrovnat i bez dokazování. Jestliže ale vyjádření vyvolalo pochybnost o dostatečnosti zjištěného skutkového stavu, měl provést další důkazy a poté dát stěžovateli znovu možnost se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí.

[20] V dané věci nebyl důkaz správně proveden, ani o něm jako o podkladu pro rozhodnutí nebyl stěžovatel vyrozuměn. Tato vada, jak namítal stěžovatel již v žalobě, mohla mít vliv na správnost rozhodnutí správního orgánu, jelikož fotografiemi správní orgán vyvracel obranu stěžovatele. Z fotografií založených ve správním spisu nelze seznat, o jakou výškovou variantu vozidla se jedná. Pokud fotografie zachycují jinou výškovou variantu vozidla, pak nemají důkazní hodnotu pro danou věc.

VI.

[21] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[22] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl ve věci žalobce.

[23] Náklady žalobce v řízení o kasační stížnosti zahrnují zaplacený soudní poplatek, ve výši 5000 Kč, náklady spojené se zastoupením za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč (podání kasační stížnosti) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Náklady na zastoupení tedy činí 3400 Kč. Tuto částku soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce jako plátce DPH povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 9114 Kč.

[24] Náhrada nákladů za řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč, náklady spojené se zastoupením za 2 úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady na zastoupení tedy činí 6800 Kč. Tuto částku soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce žalobce jako plátce DPH povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o žalobě činí 11 228 Kč.

[25] Žalovaný je tedy povinen nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši celkem 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Jaroslava Topola.

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

V Brně 7. listopadu 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu