



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšera a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **R. H.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 7. 2017, č. j. 20 A 19/2016 – 29,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 7. 2017, č. j. 20 A 19/2016 - 29, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 27. 4. 2016, č. j. MSK 12560/2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti 20 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Bruntál (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 11. 2015, č. j. MUBR/70039-15/kra-SO-9279/2015/kra, byl žalobce uznán vinným ze spáchání dvou přestupků, a to přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl úmyslně dopustit tím, že dne 28. 9. 2015 v 16:08 hodin na silnici č. I/11 v obci Horní Benešov, u autobusové zastávky, ve směru jízdy na Opavu, řídil motorové vozidlo zn. Škoda Octavia, registrační značky X, a při řízení tohoto vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou na 50 km/h nejméně o 19 km/h. Tímto jednáním porušil ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Dále dne 28. 9. 2015 v 16:08 hodin na silnici č. I/11 v obci Horní Benešov, u autobusové zastávky, ve směru jízdy na Opavu, řídil motorové vozidlo zn. Škoda Octavia, registrační značky X, a poté, co byl hlídkou Policie ČR při silniční kontrole vyzván k předložení řidičského průkazu, tento doklad policistovi ke kontrole nepředložil. Tímto svým zaviněným jednáním porušil povinnosti řidiče podle § 6 odst. 12 zákona o silničním provozu a dopustil se tak přestupku podle § 125c odst. 4

písm. k) téhož zákona, přičemž přestupek byl spáchán z nedbalosti. Za uvedená jednání mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2016, č. j. MSK 12560/2016, Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji zamítl rozsudkem ze dne 26. 7. 2017, č. j. 20 A 19/2016 - 29.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že přestože žalovaný pochybil, pokud se v napadeném rozhodnutí pregnantně nevypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami, které žalobce doručil den před vydáním napadeného rozhodnutí odvolacímu orgánu a které se minulo s vydáním napadeného rozhodnutí, nejednalo se o takový zásah do práv žalobce, který by byl způsobilý jakkoli tato práva zkrátit. Na základě doplnění odvolání totiž nebylo potřeba provádět další dokazování a veškerá argumentace žalobce (odvolatele) byla *prima facie* nedůvodná. Správní orgány se dostatečně v odůvodnění rozhodnutí vypořádaly s důvody, které vedly k rozhodnutí o uznání viny žalobce a rozhodnutí je přezkoumatelné a zákonné. Správní orgány správně provedly právní kvalifikaci správních deliktů, když řádně odůvodnily naplnění skutkových podstat. Krajský soud rovněž uvedl, že si je vědom, že svou úvahou vybočil z respektované judikatury ohledně zrušení rozhodnutí, není-li v odůvodnění reagováno konkrétně na odvolací námitky, ale má zato, že v přezkoumávané věci by zrušení rozhodnutí bylo příliš formalistické a přisvědčující obstrukčnímu jednání žalobce. Krajský soud tak neshledal vady řízení, které by založily nezákonnost napadeného rozhodnutí.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[6] Stěžovatel v žalobě namítal, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný zcela ignoroval jím podané odvolání. Na odvolací námitky žalovaný nijak nereagoval, odvolací argumenty nevypořádal, navržené důkazy neprovedl, ani neodůvodnil proč. Žalovaný k podanému doplňku odvolání přistoupil tak, jakoby podáno nebylo. Z napadeného rozsudku krajského soudu pak nevyplývá, z jakého důvodu se soud neztotožnil s právním názorem stěžovatele, podle kterého nevypořádal-li žalovaný podané odvolání, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[7] Krajský soud konstatoval, že je nutné - pro determinaci, zda bylo rozhodnutí přezkoumatelné či nikoliv - posoudit, zda odvolací argumentace mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Taková premisa je mylná, protože intenzitu vady je nutno reflektovat u zrušujícího důvodu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. u procesní vady řízení, nikoliv v případě nepřezkoumatelnosti, tj. zrušujícího důvodu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nadto skutečnost, že nebylo reflektováno celé odvolání stěžovatele (nikoliv jeho drobná, dílčí část) způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí vždy; úlohou správních soudů pak není posuzovat důvodnost odvolací argumentace, neboť řízení před soudem není pokračováním správního řízení. Natolik zásadní nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jako je úplná ignorace textu argumentačně relativně obsáhlého textu odvolání, nelze zhojit tím, že důvodnost odvolacích bodů posoudí sám soud, a tím zhojí vadu nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí. Stěžovatel je

pokračování

tím krácen na právu na dvojinstančnost řízení, je krácen na posouzení jeho argumentů v jednom stupni, je krácen na právu na přezkoumatelné správní rozhodnutí. Krajský soud de facto vyjádřil názor, že odvolací správní orgány mohou ignorovat podaná odvolání, neboť postačí, pokud tyto vypořádají soudy. S tímto názorem se nelze ztotožnit. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 – 84, již judikoval, že nevypořádání byť jedné odvolací námítky je důvodem pro zrušení rozhodnutí. Je-li nevypořádání jedné odvolací námítky důvodem pro zrušení rozhodnutí, *a minori ad maius* musí být důvodem pro zrušení rozhodnutí nevypořádání odvolání jako celku, resp. nevypořádání ani jedné z odvolacích námitek. Napadený rozsudek krajského soudu je proto nezákonný, neboť krajský soud nebyl oprávněn odstraňovat vadu nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí tím, že sám rozhodne o odvolání.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že zcela odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na své vyjádření v soudním řízení.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V dané věci bylo předmětem soudního přezkumu správní rozhodnutí vydané v přestupkovém řízení. Na úvod je třeba připomenout, že obvinění ze spáchání přestupku je svou povahou obviněním trestní povahy ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., a osobě z přestupku obviněné se zaručují procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, publ. pod č. 847/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS).

[13] Posledně zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu se vyslovil i k otázce uplatnění nových skutečností a nových důkazů v odvolání a dovodil, že:

„Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a ke důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku: zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určité stádium řízení (třeba řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci. ... Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu (srov. Vedral, J.: Správní řád – komentář. BOVA POLYGON, Praha 2006, výklad k § 50 odst. 2 na str. 334): z toho nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhování nových důkazů) vypořádat.

[14] Z uvedeného plyne, že obviněný z přestupku je podle § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), oprávněn po celou dobu přestupkového řízení, tj. až do vydání konečného rozhodnutí ve věci, navrhopat a předkládat správním orgánům důkazy ve svůj prospěch. Správní orgány sice nejsou ve smyslu § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), takovými návrhy vázány a provedou důkazy, které jsou potřebné pro zjištění stavu věci, ovšem pokud některé z důkazů, jež jim předloží obviněný z přestupku, neprovedou, pak je jejich povinností podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, jak se s těmito návrhy vypořádaly, tedy jak dané důkazy po jejich provedení hodnotily, resp. pokud některé z doložených důkazů neprovedly, uvést, proč se tak stalo. Tuto povinnost správních orgánů judikatura správních soudů zdůrazňovala opakovaně, když vycházela z toho, že podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod musí být dána obviněnému z přestupku možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a věci samé, ale v rámci toho také možnost navrhnout důkazy, jejichž provedení obviněný pokládá za potřebné pro doložení svých tvrzení. Tomuto procesnímu právu pak zásadně odpovídá povinnost správního orgánu o takových návrzích rozhodnout, a pokud jim správní orgán nevyhoví, pak ve svém rozhodnutí v souladu s již zmíněným ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu uvést, z jakých důvodů nebyly navržené důkazy provedeny. Judikatura správních soudů také konstantně dovozuje, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, jestliže se správní orgán nevypořádal s některými z odvolacích námitek a důkazních návrhů účastníka správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 – 84).

[15] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel využil svého práva podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích a dne 26. 4. 2016 v 10:04:22 hodin prostřednictvím obecného zmocněnce doplnil svoje odvolání ze dne 28. 12. 2015, přičemž současně k tomuto podání přiložil listinu (tabulka východů a západů slunce) a navrhl provedení dalších důkazů (návod k použití rychloměru RAMER AD9C, posudek znalce z oboru geodzie či eventuelně odborné vyjádření Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního, svědecká výpověď M. M.), jimiž zcela zjevně navrhoval provést dokazování ke svým tvrzením, že se nedopustil přestupkového jednání, které mu bylo kladeno za vinu. Doplnění odvolání bylo současně podáno jak správnímu orgánu I. stupně, tak i žalovanému, a to před vydáním rozhodnutí žalovaného. Skutečnost, že doplnění odvolání se dostalo do dispozice oprávněné úřední osoby až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí (jak tvrdí žalovaný), nemůže jít podle přesvědčení soudu k tíži stěžovatele do té míry, že (byť posléze) uplatněné odvolací důvody zůstanou v rozhodnutí o odvolání nevypořádány. Je tak třeba vycházet z toho, že žalovaný měl v době svého rozhodnutí dne 27. 4. 2016 v dispozici doplnění stěžovatelova odvolání. Protože na námítky stěžovatele uplatněné v doplnění odvolání žalovaný nereagoval a v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se nijak nevypořádal s předloženými či navrženými důkazy, zatížil své rozhodnutí vadou, pro kterou měl krajský soud toto rozhodnutí postupem podle § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. zrušit. Nedostatek rozhodnutí nemůže zhojit ani následné vyjádření žalovaného k žalobě, v němž na námítky stěžovatele obsažené v doplnění odvolání již reagoval. Rovněž tak tento nedostatek nemůže zhojit ani krajský soud tím, že tyto námítky vypořádá sám v odůvodnění rozsudku.

[16] S poukazem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování

V něm je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[17] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle 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.

[18] Stěžovatel měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vynaložených proti žalovanému, který naopak ve věci úspěch neměl. Náklady řízení stěžovatele v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jeho zástupce a hotové výdaje. Na soudních poplatcích stěžovatel zaplatil celkově 8 000 Kč (3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti). Stěžovatel byl před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem.

[19] Za zastoupení v řízení před krajským soudem přísluší odměna za dva úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu náleží zástupci stěžovatele odměna za tyto dva úkony právní služby v částce 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč) a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v částce 600 Kč (2 x 300 Kč). Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1 428 Kč. Celkem tedy činí odměna za zastupování v řízení před krajským soudem částku 8 228 Kč.

[20] Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden úkon právní služby: podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu]. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu náleží zástupci stěžovatele odměna za tento úkon právní služby v částce 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč, celkem 3 400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celkem tedy činí odměna za zastupování v řízení před Nejvyšším správním soudem částku 4 114 Kč.

[21] Stěžovateli tedy náleží náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 20 342 Kč. Žalovaný je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu