



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **D. P.**, zast. JUDr. Petrem Šádou, advokátem, se sídlem v Pardubicích, Bartolomějská 87, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem v Pardubicích, Komenského 125, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 9. 9. 2004, č. j. 54 Ca 4/2004 – 28,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 9. 9. 2004 č. j. 54 Ca 4/2004 – 28 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

V záhlaví označeným rozsudkem soudu byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2004, č. j. ODSH/7819/2004, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, odboru vnitřních věcí, oddělení přestupků, ze dne 8. 3. 2004, č. j. OVV/P-2118/2003/D, jímž byla žalobci za 1) přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, spočívající v porušení ustanovení § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (silniční zákon; dále též jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) a 2) přestupek podle § 30 odst. 1 písm. i) bod 1. přestupkového zákona uložena pokuta ve výši 12.000 Kč a zákaz činnosti – řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců, jakož i povinnost nahradit náklady správního řízení.

Krajský soud po ústním jednání dospěl k závěru, že skutkový děj naplňující skutkovou podstatu přestupku, který byl žalobci kladen za vinu, je dostatečně prokázán úředními

záznamy a svědeckými výpověďmi policistů a ztotožnil se s logickými závěry žalovaného při hodnocení důkazů, přičemž své úvahy opřel o ustanovení stanovící povinnosti policistů při výkonu jejich služby dle § 6 zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky a zohlednil zejména to, že v průběhu celého správního řízení nebyla uplatněna žádná konkrétní námitka do nestrannosti či nepodjatosti policistů. Soud rovněž přihlédl k tomu, že policisté potvrdili skutečnosti uvedené v úředních záznamech, když před výsledkem byli poučeni o následcích nepravdivé výpovědi. S ohledem na shromážděný důkazní materiál, jehož vyhodnocení nedává prostor k jinému skutkovému zjištění než tomu, které učinil žalovaný, je postup žalovaného, jenž nepřipustil dokazování výsledky přátel žalobce, kteří s ním tvořili posádku vozidla, v souladu se zásadami hospodárnosti řízení a dokazování skutečného stavu věci v nezbytném rozsahu pro vydání zákonného rozhodnutí, zakotvenou v § 32 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „správní řád“, „s. ř.“). Ani soud nepřipustil provedení těchto důkazů při jednání, jelikož shledal tvrzení žalobce s ohledem na shromážděné důkazy za účelová a na tomto jeho přesvědčení by výslech těchto osob nic nezměnil. Námitku žalobce o zkoušce teploty motoru vozidla považoval soud v souvislosti s prokázaným skutkovým dějem za nedůvodnou. Uložené sankce nehodnotil jako zjevně nepřiměřené, neboť je třeba mít na zřeteli, že se žalobce přestupku dopustil bezprostředně po konzumaci alkoholu a výstraze policistů, a nejen že ohrozil neurčité množství účastníků silničního provozu, ale vědomě řízením pod vlivem alkoholu ohrozil i zdraví a život dvou dalších osob ve vozidle. Žalovaný správně zhodnotil bezúhonnost řidiče jako okolnost polehčující, a proto neuložil trest v nejvyšší možné míře.

Včasnou kasační stížností uplatnil žalobce (dále též „stěžovatel“) důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Tvrdil, že soud pochybil, pokud aproboval postup správních orgánů obou stupňů, které odmítly provést výslech navržených svědků za situace, kdy žalobce od počátku tvrdil, že se skutku, pro který byl potrestán, nedopustil, a pro svoje tvrzení navrhoval důkazy. Žalovaný se důkazy navrženými stěžovatelem (zejména výsledky svědků) vůbec nezabýval a ve svém rozhodnutí o odvolání je pominul. Takový postup je v rozporu s článkem 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolu č. 11 (dále jen „Úmluva“). Podle zde zakotveného pravidla má obviněný právo na výslech svědků pro sebe a nemůže ho být zbaven. V českém právním řádu vyplývá toto pravidlo z § 73 odst. 2 přestupkového zákona (srov. i § 2 odst. 5 a § 215 odst. 2 trestního řádu). Závěr soudu o tom, že výsledky policistů postačují zejména proto, že nebyla v průběhu řízení vznesena námitka jejich podjatosti nebo nestrannosti (zřejmě mínil uvést nedostatku nestrannosti) označil za absurdní. Provedení stěžovatelem navržených důkazů je odmítáno z malicherných příčin a není přesvědčivě odůvodněno. Stěžovatel má dále za to, že došlo k porušení zásady volného hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 s. ř.), protože výpovědi svědků policistů nelze v žádném případě stavět nad výpovědi jiných svědků nebo nad jiné důkazy. Odkaz soudu na ustanovení § 6 zákona č. 283/1991 Sb. považoval za nepatřičný, bez vztahu k dokazování. Dle stěžovatele byla také porušena zásada materiální pravdy (§ 3 odst. 4 s. ř.), protože skutkový stav nebyl spolehlivě zjištěn a naopak byla pouze konstatována a dokazována verze předložená policií. Pokud by byly provedeny důkazy k prokázání stěžovatelovy verze, musely by se správní orgán i soud s nimi vypořádat. Z výpovědí těchto svědků mohly navíc vyplynout ještě další důkazy ve stěžovatelův prospěch. Správní orgány i soud by podle něho takto došli k jiným závěrům. Kromě výše uvedeného došlo podle stěžovatele také k porušení zásady přiměřenosti a právní jistoty podle Ústavy a práva na spravedlivý proces podle Úmluvy, jelikož uložené sankce byly nepřiměřeně přísné (93,3 % možné výše pokuty a 58,3 % možné délky zákazu činnosti pro bezúhonného člověka). Stěžovatel požádal

o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhl zrušení napadeného rozsudku, vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení a přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný se v písemném vyjádření ke kasační stížnosti odvolal na své vyjádření k žalobě a ztotožnil se s napadeným rozsudkem. Podle jeho mínění byl skutkový stav věci spolehlivě zjištěn, odmítnutí dechové zkoušky stěžovatelem bylo dostatečně prokázáno a navrhované výsledky nebyly provedeny proto, že byly účelové. Sankce byly uloženy v zákonném rozmezí, nikoli ve zjevně nepřiměřené výši a byly také řádně odůvodněny. Procentní vyjádření výše sankcí v kasační stížnosti není dle žalovaného přesné.

Usnesením ze dne 8. 7. 2005, č. j. 4 As 2/2005 – 54 Nejvyšší správní soud rozhodl, že kasační stížnosti stěžovatele odkladný účinek nepřiznává.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Námítky, které tvoří jádro kasační stížnosti stěžovatele, týkající se nepřipuštění jím navrhovaných důkazů svědeckými výpověďmi správními orgány projednávajícími jeho přestupek, v čemž spatřuje porušení práv, která jsou zaručena Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), lze formálně podřadit pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel fakticky tvrdil, že při zjišťování skutkové podstaty správním orgánem byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že správní orgány obou stupňů shodně kladly stěžovateli za vinu, že dne 22. 7. 2003 okolo 5:00 hodin řídil osobní motorové vozidlo R. L. r.z. X po pozemní komunikaci v P., ul. S. a na výzvu policie se odmítl podrobit dechové zkoušce ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem. Tím se měl dopustit přestupků 1) proti bezpečnosti s plynulostí silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) a 2) na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle § 30 odst. 1 písm. i) bod 1. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a to tak, že porušil ustanovení § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Za to mu byla dle § 30 odst. 2 zákona o přestupcích za použití ustanovení § 11 a § 12 odst. 2 téhož zákona uložena pokuta ve výši 12.000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců. Že se stěžovatel popsaného skutku dopustil, bylo dle žalovaného (i správního orgánu prvního stupně) prokázáno oznámením přestupku sepsaného policistou dne 22. 7. 2003, které stěžovatel odmítl podepsat, úředními záznamy o průběhu silniční kontroly sepsanými dvěma policisty hlídky Policie ČR, OŘ OHS Pardubice, která vykonala uvedeného dne u stěžovatele silniční kontrolu a svědeckými výpověďmi týchž osob.

Vyjmenované důkazní prostředky shodně popisují skutkový děj tak, že inkriminovaného dne kolem 3:50 hod. si dvoučlenná policejní hlídka povšimla tří mužů konzumujících na čerpací stanici pivo a z kontrolního bodu, který byl nedaleko, pak kolem 4:55 hodin viděla, jak nastupují do vozidla R. L. r.z. X zaparkovaného na čerpací stanici. Rozhodla se vozidlo zkontrolovat, proto je následovala v krátké vzdálenosti na S., kde u domu

čp. 99 zaparkovalo. Policejní auto zastavilo za sledovaným vozem a bezprostředně poté vyzvala hlídka řidiče (osobu, která vystoupila z místa řidiče, tj. stěžovatele) k předložení dokladů. Jelikož byl z jeho dechu cítit alkohol, poučila ho o jeho právech a vyzvala k provedení dechové zkoušky, což odmítl, stejně jako uplatnit právo požadovat odběr krve. Na místě byl o věci sepsán protokol, do něhož stěžovatel odmítl cokoli uvést a tvrdil, že je chodec a vozidlo neřídil. Byla mu zakázána další jízda až do vystřízlivění. Dle sdělení policistů nebyla záměna řidiče možná, protože ho měli po celou dobu na dohled. Na místě byla také zjištěna totožnost spolucestujících a jejich jména, rodná čísla a adresy byly uvedeny do úředních záznamů sepsaných ještě téhož dne policisty.

Stěžovatel ve své výpovědi s tímto nesouhlasil a sám popsal skutkový děj tak, že uvedeného dne byl se svými známými na oslavě narozenin, odkud v ranních hodinách vozidlem taxi odjeli na čerpací stanici na snídani, k níž on pil pivo. V té době tam přišla i hlídka policie. Poté šli všichni tři pěšky na S., kde chtěli u jednoho z nich přespat. Poblíž jeho bytu měli zaparkovaná vozidla a stěžovatel šel do toho svého pro katalogy a cigarety. Když do vozidla nastupoval či z něj vystupoval, přijela hlídka policie, které si předtím všiml na čerpací stanici, a zastavila za zadní částí jeho vozu. Na její výzvu předložili všichni doklady a zřejmě kvůli nevhodným připomínkám, které k policistům měli, protože nebyli střízliví, byla přivolána posila a ke stěžovateli se začali chovat jako k řidiči, pachateli přestupku, ačkoli tvrdil, že vozidlem nehodlá odjet, protože je pod vlivem alkoholu. Vyzvali ho k dechové zkoušce. Na podporu prokázání pravdivosti svých tvrzení navrhl provedení výslechů svědků R. a H., kteří tehdy byli na místě.

Požadavku na provedení dalších důkazů, navrhovaných stěžovatelem, správní orgán prvního stupně nevyhověl s poukazem na to, že nedodal, jak při výslechu slíbil, telefonní čísla svědků do konce týdne. Stejný návrh vznesl stěžovatel i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale žalovaný se ve svém rozhodnutí ztotožnil se správním orgánem prvního stupně, že výsledky navržených svědků by byly podle jeho názoru účelové, což dovodil z toho, že se stěžovatel s nimi dobře zná. Žádná taková úvaha však v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které je založeno ve správním spise, nebyla vůbec vyjádřena. Při ústním jednání před krajským soudem zopakoval žalovaný svůj názor, že nadále považuje důkazní návrhy na výslech těchto svědků, vznesené znovu v žalobě, za účelové, neboť z podkladů, které měl správní orgán před vydáním rozhodnutí k dispozici, bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel přestupek spáchal. Krajský soud důkazní návrhy zamítl s odůvodněním, že podle jeho přesvědčení jsou tvrzení žalobce (stěžovatele) s ohledem na důkazní materiál shromážděný ve správním řízení účelová a výsledky těchto osob by přesvědčení soudu o tom, že se skutek stal tak, jak jej prezentuje žalovaný, nezměnily.

Nejvyšší správní soud spatřuje v postupu krajského soudu, který se ztotožnil s odmítnutím správních orgánů obou stupňů provést navržené důkazy a ani sám je ze stejných důvodů neprovedl, vážné pochybení.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není s ohledem na vymezení důvodů kasační stížnosti oprávněn v tomto řízení posuzovat, zda byly provedené důkazy správními orgány rozhodujícími o přestupku stěžovatele správně hodnoceny, ale pouze zjistit, jestli ve stěžovatelově případě bylo řízení o přestupku vedeno způsobem zajišťujícím správný výsledek a zda byly důkazy prezentovány způsobem odpovídajícím pravidlům tzv. spravedlivého procesu.

Není sporu o tom, že je právem správního orgánu, který vede řízení o přestupku, vlastní úvahou dospět k rozhodnutí, které důkazy provede a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné a návrhu na jejich provedení nevyhoví (§ 32 odst. 2 s. ř.). Toto jeho oprávnění vychází kromě jeho vrchnostenského postavení spojeného s pravomocí vůči subjektům podřízeným jeho autoritě, svěřenou mu zákonem, a inkvizičního (vyšetřovacího) principu, na němž je přestupkové řízení založeno, také ze základních zásad správního řízení, jako je zásada procesní ekonomie (hospodárnosti řízení, § 3 odst. 3 s. ř.) a zásada dokazování jen v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí. Rozhodně však nelze toto právo chápat jako absolutní. Jeho realizace nesmí být překážkou uplatnění základních záruk osob čelících určitému obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, garantovaných normami nejvyšší právní síly. Soubor těchto záruk lze souhrnně nazvat právem na spravedlivý proces. Definici tohoto pojmu nenalezneme v žádném předpisu práva vnitrostátního, ale ani práva mezinárodního, jeho jednotlivé komponenty či rysy jsou však zakotveny v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, uzavřené na půdě Rady Evropy dne 22. 11. 1984 a po její ratifikaci Českou republikou publikované ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992. Protože jde o mezinárodní smlouvu, jíž je Česká republika vázána, je ve smyslu článku 10 Ústavy postavena na úroveň ústavním předpisům a dle článku 95 odst. 1 Ústavy přímo aplikovatelná obecnými soudy.

Každá fyzická i právnická osoba má v České republice zaručeno právo na spravedlivý proces. Článek 6 Úmluvy, na který stěžovatel opakovaně již v řízení před krajským soudem poukazoval, zakotvuje základní kautely práva na spravedlivý proces, a to v odstavci 1 obecně pro věci trestní i civilní a v odstavci 3 pro věci trestní, tj. stanoví jakási minimální procesní práva obviněného.

Článek 6 odstavec 3 písmeno d) Úmluvy říká, že každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě.

S ohledem na znění tohoto ustanovení hovořící o trestním obvinění je třeba zvážit, zda je citované pravidlo aplikovatelné v projednávaném případě, tj. ve správním řízení o přestupku. Na první pohled se zdá, že se tato právní záruka vztahuje pouze k trestnímu řízení. Z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále jen Soud) i Evropské komise pro lidská práva (dále jen Komise) je však patrné, že povaha trestního obvinění je vykládána velmi široce. Pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání má podle jejich názoru autonomní význam (notions autonomes, notions with autonomous meaning), který není pevně svázán s významem, který těmto pojmům přisuzuje právní řád jednotlivých států, které k Úmluvě přistoupily.

Podle Soudu není rozhodující klasifikace daného protiprávního jednání vnitrostátním právním řádem. Je tomu tak proto, aby byla zajištěna jednotná ochrana lidských práv ve všech státech, které Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ratifikovaly. Ve věci *Öztürk versus Německo (1984)* Soud prohlásil:

„Jestliže by státy mohly podle libosti tím, že označí protiprávní čin za „správní“ místo „trestného“, vyloučit působení podstatných ustanovení článků 6 a 7, byla by aplikace těchto ustanovení podřízena jejich svrchované vůli. Tak rozsáhlá velkorysost by mohla vést k důsledkům neslučitelným s předmětem a účelem Úmluvy“.

Jasně tak bylo konstatováno, že není podstatné, zda skutek, o němž se vede řízení a za který hrozí trest, je právními předpisy nazýván trestným činem či přestupkem. Podle konstantní judikatury (*Engel a ostatní (1976)*, *Öztürk (1984)*, *Weber (1990)*) jsou rozhodujícími faktory pro označení dané věci jako „trestní“ pro účely Úmluvy význam porušení pravidla, tj. povaha ustanovení definujícího trestný čin, charakter činu samotného a povaha i závažnost možného trestu (např. výše pokuty). Podstatnou roli hraje to, jaká je podstata porušení zákonem chráněného zájmu, dále zda jsou adresáty dané právní normy všichni nebo pouze některé speciální subjekty a je třeba i zvážit, zda má hrozící sankce represivní účel a je způsobilá citelně zasáhnout sféru pachatele deliktu. Není-li daný čin vnitrostátním právem kvalifikován jako trestný, používá Evropský soud pro lidská práva k posouzení věci obě uvedené hlavní kritéria, tj. povahu stíhaného deliktu a povahu uplatnitelné sankce, alternativně. V zásadě tedy podle jeho názoru postačí buď, aby měl stíhaný delikt trestněprávní povahu v uvedeném smyslu (a pak nijak výrazně nesejde na citelnosti užití sankce), nebo aby měla uplatnitelná sankce represivní povahu (srov. rozhodnutí *Lutz versus Německo (1987)*). To nevylučuje použití kumulativního přístupu, jestliže analýza jednotlivých kritérií odděleně neumožňuje dospět k jasnému závěru (*Garyfallou AEBE a Bendenoun versus Francie (1994)*).

Například v rozsudcích ve věcech *Kadlubec versus Slovensko* a *Lauko versus Slovensko*, oba z 2. 9. 1998, kde šlo primárně o právo na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, vzal Soud do úvahy zejména to, že daná právní norma (zákon o přestupcích) je adresována všem občanům, nikoli pouze omezené skupině se zvláštním postavením, shledal, že jde o právní předpis obecné povahy (dovodil ji ze znění jeho ustanovení § 1 a § 2 odst. 1), a vzal v potaz to, že uložená sankce má zjevně represivní povahu (stíhaným byly uloženy pokuty ve výši 1.000 Ks a 300 Ks). S ohledem na to dospěl k závěru, že jde o trestní věc (*matière pénale, criminal matters*) bez ohledu na relativně malou závažnost užití sankce. V praxi považuje Soud za přestupky trestněprávní povahy také ty, které současně vykazují základní rysy skutkových podstat trestných činů stejné povahy, např. krádeže, podvody, podílnictví, daňové delikty a ublížení na zdraví. Ve všech věcech podřaditelných pod pojem „věci trestněprávní povahy“ ve výše uvedeném smyslu musí mít osoba, proti níž se řízení vede, možnost domoci se práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Princip „rovnosti zbraní“, tj. že každá strana v řízení musí mít rovnou příležitost předložit svůj případ a žádná z nich nesmí být podstatně zvýhodněna vzhledem ke svému protivníku, platí i v občanskoprávním řízení a rovněž při soudním přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 a 38 Listiny). Tento princip musí vždy prostupovat celým procesem, jenž se chce nazývat spravedlivým, a lze o něm říci, že má také velmi blízko k principu nediskriminace upravenému článkem 14 Úmluvy.

Jednání, jehož se stěžovatel podle správních orgánů i krajského soudu dopustil, byla kvalifikována jako dva přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb., a to 1) dle § 22 odst. 1 písm. f) (proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu) tak, že porušil zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) v ustanoveních § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. f) a dále 2) dle § 30 odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o přestupcích (na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi).

Podle § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona se přestupku dopustí ten, kdo jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až e), poruší zvláštní zákon,

který je podle výslovného odkazu pod čarou míněn zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Správní orgány shledaly *porušení zákona o provozu na pozemních komunikacích* v jeho ustanovení § 4 písm. b), upravujícím povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích, stanovícím, že při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými tímto zákonem, pokyny policisty, pokyny osob oprávněných k řízení provozu na pozemních komunikacích podle § 75 odst. 5 a zastavování vozidel podle § 79 odst. 1 a pokyny osob, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis, vydanými k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Skutková podstata přestupku podle výše citovaného § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona byla shledána za naplněnou rovněž tím, že stěžovatel porušil povinnost řidiče uvedenou v § 5 *zákona o provozu na pozemních komunikacích*, který mu pod písmenem f) kromě povinností uvedených v § 4 ukládá podrobit se na výzvu policisty dechové zkoušce a v případě pozitivního zjištění i lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem. Řidičem se přitom pro účely tohoto zákona ve smyslu § 2 písm. d) rozumí účastník provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové nebo nemotorové vozidlo nebo tramvaj.

Za přestupek uvedený v § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona lze podle jeho ustanovení § 22 odst. 2 uložit pokutu do 2.000 Kč.

Přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) bod 1. přestupkového zákona se dopustí ten, kdo při výkonu činnosti, při níž by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí anebo poškodit majetek, se odmítne podrobit dechové zkoušce.

Za přestupek uvedený v § 30 odst. 1 písm. i) lze podle § 30 odst. 2 přestupkového zákona uložit pokutu do 15.000 Kč a zákaz činnosti do dvou let.

Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení, tj. správní řád (§ 51 *zákona o přestupcích*).

Z popisu skutkového děje tak, jak jej vzaly za prokázaný správní orgány vedoucí přestupkové řízení, a z citace ustanovení právních předpisů, podle nichž byl skutek těmito orgány kvalifikován, lze s poukazem na výše uvedené učinit závěr, že šlo o věc trestní povahy, při jejímž projednání má osoba obviněná zaručena minimální práva uvedená v článku 6 odst. 3 Úmluvy, mezi nimi i právo zakotvené pod písmenem d) tohoto ustanovení (cit. výše).

K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud jednak proto, že aplikovaná právní norma (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích) je adresována neurčitému počtu subjektů, které nemají specifické postavení, chrání obecně zájmy společnosti, nikoli toliko zájmy partikulární, je ji tedy možno označit za univerzální, podobně jako to učinil v již zmíněném případě *Lauko versus Slovensko* (1998) Evropský soud pro lidská práva. Ustanovení upravující konkrétní přestupky, jichž se stěžovatel údajně dopustil, jsou totiž určena jednak k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a jednak k ochraně před alkoholismem. Uvedenému závěru svědčí i sankce, které byly stěžovateli ve správním řízení uloženy, tj. pokuta ve výši 12.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 14ti měsíců. Jejich povaha je nepochybně represivní, odstrašovací, kárná (zčásti jistě i preventivní) a nepochybně představují pro stěžovatele

podstatný zásah. Jistě nelze takové sankce označit toliko za symbolické nebo pouze výchovné.

Provedení důkazů, které správní orgány shledaly pro zjištění skutkového základu věci za potřebné a podstatné a v porovnání s ostatními zásadní (svědeckých výpovědí policistů tvořících hlídku, která provedla silniční kontrolu a vyzvala stěžovatele k provedení dechové zkoušky) nelze ničeho podstatného vytknout. Obě výpovědi jsou ve vzájemném souladu a neliší se podstatně od úředních záznamů sepsaných dne, kdy se skutek stal (tj. více než 7 měsíců před výsledky svědků). Stěžovateli bylo umožněno výsledků se zúčastnit a klást svědkům otázky a on tohoto práva využil. Z výčtu důkazních prostředků, o něž opřel svůj závěr o tom, jaký byl skutkový děj později kvalifikovaný jako dva přestupky, správní orgán prvního stupně (a žalovaný jej shledal dostačujícím) je však zejména s ohledem na to, že stěžovatel jako obviněný z přestupků popisoval skutkový děj v podstatných rysech zcela jinak, patrná zřejmá nerovnováha v příležitosti prokázat tvrzení stojící proti sobě. Správní orgány hodnotily toliko oznámení o přestupku vyhotovené příslušníky Policie ČR, kteří provedli silniční kontrolu, jež stěžovatel odmítl podepsat, protože s ním nesouhlasil, úřední záznamy o průběhu kontroly sepsané týmiž osobami a konečně jejich výsledky v postavení svědků. Naproti tomu stěžovatelova verze zůstala zcela osamocena přesto, že navrhoval opakovaně výsledky dvou osob, které byly účastny celého skutkového děje (ať již se udál tak, jak tvrdí stěžovatel nebo tak, jak vypověděli policisté) a lze tedy důvodně předpokládat, že svými smysly vnímaly skutečnosti, jak se udály a z ničeho se nenaznačuje, že by nebyly schopny je vyjádřit. Veškeré údaje o jejich totožnosti měly navíc správní orgány od samého počátku (dne, kdy se skutek stal) k dispozici. Telefonní číslo k takovým údajům rozhodně nepatří a jeho neuvedení obviněným z přestupku nemůže být důvodem upuštění od výsledku. Stejně tak nelze jejich případnou výpověď hodnotit jako účelovou pouze na základě toho, že jsou tyto osoby v přátelském vztahu k obviněnému (stěžovateli), aniž byli vůbec vyslechnuti. Jistě je právem správního orgánu hodnotit věrohodnost těchto osob a pravdivost jejich výpovědi i ve světle této nikoli nepodstatné okolnosti, avšak až poté, co jim byla dána příležitost po poučení o jejich právech a povinnostech (jako svědků § 35 s. ř.), skutkový děj vylíčit. Jejich výpovědi by pak podléhaly hodnocení jako jednotlivé důkazy a i v kontextu s ostatními provedenými důkazy (§ 34 odst. 5 s. ř.). Po výsledku těchto osob jistě není vyloučen závěr, že vypovídali účelově ve prospěch stěžovatele, ale na základě hodnocení důkazů, jehož výsledek nelze nyní předjímat, může vyplynout i závěr jiný.

Nejvyšší správní soud spatřuje v odmítnutí výsledků těchto navržených svědků pouze s výše popsaným odůvodněním správních orgánů porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. Správní orgány svým postupem omezily stěžovatelovo právo na obhajobu tím, že dílem z formálních důvodů (správní orgán prvního stupně) a dílem v důsledku porušení zásady rovnosti zbraní (žalovaný a krajský soud) jakož i práva na spravedlivý proces jako celku, v řízení zcela vyloučily prezentaci důkazů svědčících v jeho prospěch. Závěr o skutkovém stavu věci učinily toliko na základě jednostranných důkazů. Přitom právo jednotlivce na zajištění základních záruk tvořících právo na spravedlivý proces má tak zásadní význam, že v žádném případě nemůže být obětováno účelnosti vedení správního řízení.

Argumentace žalovaného povinnostmi policisty upravenými v § 6 zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, kterou bohužel převzal i krajský soud, je zcela nepřipadná. Toto ustanovení v odstavci prvním říká, že při provádění služebních zákroků a služebních úkonů je policista povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním

zárokem nebo služebním úkonem. Odstavec druhý se týká poučení poskytovaných při provádění služebních zároků a služebních úkonů. Nejvyšší správní soud má za to, že toto ustanovení nemůže odůvodnit závěr žalovaného a krajského soudu o pravdivosti výpovědi policistů, stejně jako to, že byli před výsledkem poučení o následcích nepravdivé výpovědi. Z toho, že má policista (povolaný mimo jiné chránit bezpečnost osob a majetku a pořádek) ve svém zaměstnání jistě zákonem výslovně stanovené povinnosti, které jiní občané nemají, nelze a priori usuzovat, že je čestnějším než ti, kteří nejsou policisty, a že vždy za všech okolností pravidla, jimiž je vázán, dodržuje. Opačně samozřejmě platí, že nelze bez dalšího předpokládat, že tomu tak není. Vždy je třeba vycházet z konkrétních skutečností, které ve správním řízení vyjdou najevo, náležitě je zhodnotit a učinit na jejich podkladě správný závěr. Hodnotící úvahy je přitom třeba vtělit do odůvodnění rozhodnutí, aby byly přezkoumatelné. Stejněho poučení, jako policistovi vypovídajícímu jako svědek, by se dostalo i jiným osobám v tomto procesním postavení a byly by ohroženy i stejnými následky nepravdivé výpovědi. Rovněž není důvodem pro opatření dalších důkazů jen námitka do nestrannosti či nepodjatosti policistů.

Tvrdí-li osoba, proti níž se řízení vede, že se skutek, jehož se měla dopustit, odehrál jinak, než je jí kladeno za vinu, a přitom zde nejsou objektivně ověřitelné okolnosti, které by takovou verzi s jistotou vylučovaly (např. nemožnost překonat vzdálenost od čerpací stanice k místu kontroly v uvedeném časovém rámci pěšky apod.), je pro zachování určité rovnováhy třeba provést důkazy, které k prokázání pravdivosti svých tvrzení navrhuje. Zde v důsledku toho, že stěžovatel v postavení obviněného z přestupku využil svého práva v § 73 odst. 2 přestupkového zákona navrhopat důkazy na svou obhajobu (a nic nenasvědčuje tomu, že by důkazní prostředky nebyly snadno bez zvýšených nákladů dostupné), byl na dosah způsob, jak provedením těchto důkazů a jejich následným zhodnocením ověřit či vyvrátit vzájemně korespondující výpovědi obou policistů. Výsledek takového dokazování (při zachování práva stěžovatele na spravedlivý proces) v tomto okamžiku nelze předjímat. Je možné, že i poté setrvá správní orgán na svém přesvědčení nebo že je naopak změně a jako pravdivé vyhodnotí údaje sdělené dalšími svědky, ale také nelze vyloučit, že budou proti sobě stát protichůdná tvrzení, z nichž žádné nebude možné spolehlivě vyvrátit, a pak se uplatní zásada *in dubio pro reo*, tj. v pochybnostech ve prospěch obviněného.

Protože došlo ve správním řízení shora popsaným způsobem k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces, zruší krajský soud jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na něž se vytýkaná pochybení rovněž vztahují, vrátí věc žalovanému a zaváže správní orgány k provedení nápravy výše naznačeným postupem. To znamená, že v novém řízení je třeba, nikoli toliko formálně, ale skutečně dát stěžovateli možnost, aby uplatnil své právo na obhajobu a byli slyšeni i svědci navržení v jeho prospěch. Po skončení dokazování a vyhodnocení všech provedených důkazů podle pravidla uvedeného v § 34 odst. 5 s. ř. provede správní orgán právní posouzení nově zjištěného skutkového stavu věci.

V první řadě si se zřetelem k výsledkům doplněného dokazování správní orgán ujasní, jakého jednání se stěžovatel inkriminovaného dne dopustil a v jakém postavení byl, tj. zda pro něho platila pravidla vztahující se na všechny subjekty podřízené režimu přestupkového zákona (viz díkce § 30: „přestupku se dopustí ten, kdo...“) nebo byl účastníkem provozu na pozemních komunikacích povinným navíc dodržovat i pravidla uvedená v zákoně o provozu na pozemních komunikacích (např. § 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích, § 22 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona) či zda jsou na něho, pokud byl prokazatelně řidičem ve smyslu § 2 písm. d) zákona o provozu na pozemních

komunikacích, mimo povinností stanovených všem účastníkům provozu na pozemních komunikacích, tímto zákonem kladeny ještě další požadavky, jejichž porušení se eventuelně mohl dopustit (§ 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích). Podle podstaty prokázaného jednání je pak třeba v souladu se zákonem vyhodnotit, zda šlo o jeden nebo více skutků a zda jím nebo jimi mohl naplnit některou ze skutkových podstat přestupků nebo dokonce několik skutkových podstat současně.

Na základě výše vyloženého musel Nejvyšší správní soud shledat důvodnou rovněž námitku mířící na porušení § 3 odst. 4 s. ř. a dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů nevyšlo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Že správní orgány nedostály pravidlům spravedlivého procesu, pokud jde o poskytnutí práva stěžovateli předložit také důkazy na svou obhajobu, vedlo k tomu, že skutkový základ stanovený toliko na podkladě jednostranných důkazů nemůže být považován za spolehlivě zjištěný. Jelikož stěžovatel zahrnul tuto námitku již mezi žalobní body, měl krajský soud pro tuto důvodně vytýkanou vadu správního řízení rozhodnutí žalovaného (a potažmo i správního orgánu prvního stupně) zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Naproti tomu nelze za dané situace přisvědčit námitce porušení zásady volného hodnocení důkazů zakotvené v § 34 odst. 5 s. ř. (správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti). Správní orgány hodnotily všechny důkazy, které shromáždily, a nestavěly neodůvodněně některé nad jiné, jak namítal stěžovatel. Podstata pochybení správních orgánů leží jinde – v tom, že určité důkazy vůbec neprovedly (navrhované svědecké výpovědi), takže je ani nehodnotily, a proto nelze říci, že by se dopustily porušení zásady volného hodnocení důkazů.

K otázce nepřiměřenosti uložené sankce se Nejvyšší správní soud nemůže vyjádřit, protože by to bylo vzhledem k výsledku tohoto řízení nadbytečné. Tím, že závazně konstatoval nedostatky v postupu při zjišťování skutkového stavu věci správním orgánem, nemohl posoudit ani, zda byl aplikován správný právní předpis či jeho ustanovení a tedy ani zda byly sankce uloženy v souladu se zákonem. Protože na podkladě doplnění dokazování v novém řízení před správním orgánem může dojít k podstatné změně, již nyní nelze předjímat, není v tomto okamžiku prostor pro úvahy o kvalifikaci přestupku a volbě sankce za jeho spáchání.

Stěžovatel kasační stížnost opřel ještě o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. namítal, že je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, popřípadě jinou vadu řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Se zřetelem na věcný obsah kasační stížnosti však není jasné, v čem konkrétně stěžovatel takové pochybení soudu spatřoval. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek soudu nepřezkoumatelným ani nezjistil, že by předcházející řízení bylo zatíženo jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, proto v tomto směru stěžovateli nepřisvědčil.

Nesprávné posouzení právní otázky soudem [kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] nebylo stěžovatelem rovněž specifikováno. S poukazem na to, že veškeré provedené právní posouzení (tj. podřazení zjištěného skutkového stavu pod konkrétní ustanovení právního předpisu) se díky výsledku tohoto řízení, kterým byl skutkový základ zpochybněn pro závady v postupu při jeho zjišťování, relativizuje, není namístě posoudit, zda na nesprávně zjištěný skutkový stav byla aplikována správná zákonná ustanovení.

Po doplnění dokazování dojde k novému právnímu posouzení, které může být znovu předmětem soudního přezkumu.

Jelikož zjištěná pochybení krajského soudu jsou takového charakteru, že jeho rozsudek nemůže obstát, Nejvyšší správní soud jej zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud se v dalším řízení bude řídit závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) .

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. ledna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu