



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupen Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem se sídlem Velké náměstí 148, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2008, čj. 16161/DS/2008/GL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 6. 2009, čj. 51 Ca 15/2008 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 6. 2009, čj. 51 Ca 15/2008 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 8. 2008, zn. P/1558/2008/OS1/Šir a P/1559/2008/OS1/Šir, uznán vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích [§ 22 odst. 1 písm. a) č. 3, písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích] a proti zákonu o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla [§ 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 168/1999 Sb.].

[2] Těchto přestupků se měl žalobce dopustit tím, že dne 15. 6. 2008 řídil moped zn. Piaggio, který nesplňoval technické podmínky, neboť nebyl opatřen tabulkou registrační značky a nebyl technicky způsobilý k provozu na pozemních komunikacích. Moped měl

trhlinu na plášti zadní pneumatiky, chybělo mu levé zrcátko a nesvítlo přední světlo, čímž bezprostředně ohrožoval ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích. Žalobce na výzvu policisty nepředložil řidičský průkaz, osvědčení o registraci vozidla (nebo výpis technického osvědčení) a doklad prokazující pojištění za škodu způsobenou provozem vozidla. Přestupek zadokumentovala dvoučlenná policejní motohlídka, následně posílněná o další dvoučlennou policejní hlídku disponující fotoaparátem a dále i o třetí dvoučlennou hlídku, která na místo přestupku dovezla přístroj k provedení dechové zkoušky. Dále měl žalobce dne 9. 7. 2008 řídit moped zn. Piaggio, aniž měl řádně připevněnou ochrannou přilbu a nasazený ochranné brýle. Ani v tomto případě na výzvu policisty nepředložil doklady pro provoz a řízení motorového vozidla. Tento přestupek byl zadokumentován jednou tříčlennou policejní hlídkou. Uvedeným jednáním měl žalobce porušit § 5 odst. 1 písm. a), § 6 odst. 8 písm. a), b) a c), § 6 odst. 12 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a § 17 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 8000 Kč a zákaz činnosti řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí. Žalobce se dále neúspěšně domáhal obnovy správního řízení, a to jak u žalovaného, tak v rámci odvolání u Ministerstva dopravy.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Krajský soud posoudil žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji rozsudkem blíže označeným v záhlaví. V odůvodnění rozsudku uvedl, že o přestupku rozhodoval od samého počátku příslušný správní orgán (Magistrát města Hradec Králové), nikoliv orgány Policie ČR. Z toho důvodu jsou žalobní námitky vztahující se k postupu policie, a to i v souvislosti s nyní projednávaným přestupkem, právně irelevantní. Bez významu jsou tudíž i námitky napadající formální i věcnou stránku oznámení o přestupku podaného policií, která ani nebyla povinná seznámit žalobce s obsahem oznámení. Krajský soud se zabýval relevancí vyjádření žalobce ze dne 7. 8. 2008 pro přestupkové řízení. Poukázal na sdělení správního orgánu I. stupně, že k tomuto vyjádření přihlédl a založil ho do spisu. Krajský soud k obsahu vyjádření uvedl, že se týká jiných věcí než projednávaných přestupků a neobsahuje žádná tvrzení, která by vyvracela či alespoň zpochybňovala skutkové či právní závěry správního orgánu I. stupně. Vyjádření žalobce ze dne 7. 8. 2008 jde mimo rámec věci, a má proto ve svých důsledcích stejný význam, jako by ani podáno nebylo. Správní orgán I. stupně převzal vyjádření dne 7. 8. 2008 ve 12:45 hodin, rozhodnutí předal žalobci ve 12:50. Správní orgán I. stupně tak měl dostatek času seznámit se s obsahem vyjádření, resp. zjistit, že na připraveném rozhodnutí nemůže nic změnit. Nezákonnost rozhodnutí nelze spojovat s tím, zda bylo připraveno již v průběhu správního řízení, před ukončením dokazování, jestliže jeho obsah odpovídá zákonným požadavkům. Časový harmonogram vzniku rozhodnutí nemá vliv na jeho zákonnost. Rozhodnutí lze oznámit až po skončení správního řízení, k čemuž v dané věci došlo.

[5] K dalším tvrzením uvedeným v žalobě krajský soud sdělil, že nesplňují požadavky kladené na formulaci žalobních bodů, neboť jsou zcela neurčité a naprosto obecné. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Krajský soud dle stěžovatele vyslovil názor, že je vlastně jedno, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo připraveno, a to i před ukončením dokazování. To stěžovatele „velice bolí“. Stěžovatel si nikdy s žádnou mocí nezadal, vědom si toho, že nelze vyhrát, ale též není možno sklonit hlavu, a proto brojí proti nedemokratickému postupu správního orgánu I. stupně. Ve výroku správní orgány stěžovatele viní, že se dopustil přestupku tím, že jeho vozidlo nebylo opatřeno registrační značkou a nesvítilo přední světlo, ohrožovalo práva jiných. V odůvodnění naproti tomu konstatuje, že se stěžovatel u těchto přestupků řídil zákonem. Zákon č. 56/2001 Sb. výslovně odkazuje na dobrovolnost registrace vozidel, na které se předtím registrace nevztahovala. Stěžovatel opakuje, že dne 7. 8. 2008 přinesl správnímu orgánu I. stupně celou řadu důkazů popírajících důkazy předešlé, ale jelikož už leželo na stole hotové rozhodnutí, bylo mu zabráněno důkazy předat. Připouští nicméně, že jeho vyjádření je nestandardní k povaze přestupku. Stěžovatel doplňuje, že není pravdou, že se dne 7. 8. 2008 nedostavil včas. Musel čekat na chodbě, až se referent naobědvá.

[7] V doplnění kasační stížnosti advokátem, který byl stěžovateli ustanoven pro řízení o kasační stížnosti, jsou důvody kasační stížnosti podřazeny pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Zástupce stěžovatele uvádí, že krajský soud přezkoumal nedostatečně předcházející správní řízení. Stěžovatel v odvolání napadl kategorizaci mopedu Piaggio s tím, že vozidlo nepodléhá povinnosti být opatřeno registrační značkou. Dále tvrdí, že správní orgán I. stupně vycházel z výpisu z evidenční karty řidiče ze dne 23. 7. 2008 (4 trestné body), ačkoliv rozhodnutí bylo vydáno až dne 7. 8. 2008, kdy stěžovatel neměl v evidenční kartě řidiče žádný záznam (0 trestných bodů). Výpis řidiče se zápisem 0 bodů se ještě dne 7. 8. 2008 nenacházel ve spisu, byl do něho doplněn až dodatečně. Stěžovatel dále napadá postup správního orgánu I. stupně, který mu neumožnil podat vyjádření a stanovisko k řízení uskutečněnému dne 6. 8. 2008. Úředník odmítl dne 7. 8. 2008 převzít jakékoliv doklady a neprodleně mu předal správní rozhodnutí. Lze dovodit, že řízení konané dne 6. 8. 2008 s prováděním důkazů mělo jen formální charakter, písemné vyhotovení rozhodnutí bylo připraveno již dříve bez ohledu na výsledek důkazního řízení. Zástupce stěžovatele proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 9. 11. 2009 uvedl, že se plně ztotožňuje s právními závěry krajského soudu. Zdůraznil, že stěžovatel nebyl obviněn ani postižen za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o přestupcích, tedy neumístění registrační značky na vozidle. Nebyl obviněn ani z přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích pro porušení povinnosti dle § 32 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. (neosvětlení vozidla), neboť tento přestupek nebyl jednoznačně prokázán, ale pro porušení povinnosti dle § 6 odst. 1 písm. h) a § 6 odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb. Z těchto přestupků byl sice stěžovatel obviněn, ale sankce mu byla uložena pouze za přestupek nejzávažnější, tedy přestupek dle § 22 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o přestupcích. Byl postižen pokutou těsně nad polovinou zákonné sazby bez ohledu na řidičskou minulost stěžovatele a trestem

zákazu činnosti na dolní hranici zákonem stanovené doby. Žalovaný sice ponechal ve výrokové části formulaci, že vozidlo nebylo opatřeno tabulkou registrační značky, avšak stěžovatel není vinen přestupkem dle § 22 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o přestupcích. Stejně tak nebylo prokázáno, zda stěžovatel svítil, či nesvítil, a proto nebyl za takový přestupek stíhán. To vše jasně vyplývá z odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Věta uvedená v podstatě přestupku, „vozidlo nebylo opatřeno tabulkou registrační značky“, nebyla pojata do právní kvalifikace přestupkového jednání, a nemá tedy vliv na správnost vydaného rozhodnutí a uloženou sankci. Žalovaný navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou rozpornosti výroku a odůvodnění správního rozhodnutí, a to jak z hlediska její přípustnosti, tak důvodnosti (III.A.). Poté zhodnotil námitky týkající se případných vad správního řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., III.B.].

III.A.

Rozpor mezi výrokem a odůvodněním správního rozhodnutí

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal přípustnost námitky, že mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí správního orgánu I. stupně je rozpor. Ten má spočívat v tom, že dle výroku byl stěžovatel uznán vinným tím, že řídil moped bez registrační značky a rozsvíceného předního světla. V odůvodnění je však uvedeno, že nebylo prokázáno, že by stěžovatel byl povinen opatřit moped registrační značkou a že v daný okamžik nebylo přední světlo rozsvíceno. Z žaloby na č. l. 1 - 2 soudního spisu plyne, že žalobce takto podrobně formulovaný žalobní bod neuplatnil. Pouze uvedl, že rozhodnutí je zmatečné, odůvodnění zčásti popírá vinu ve výroku. K tomu krajský soud uvedl, že se jedná o tvrzení obecného charakteru, které nesplňuje požadavky kladené na formulaci žalobních bodů. Rovněž Nejvyšší správní soud hodnotí toto tvrzení v žalobě pouze jako zárodek žalobního bodu, který však nebyl natolik konkretizován, aby byl zcela určitý a nezaměnitelný. V této podobě vskutku nebyl projednatelný. Krajský soud nebyl povinen vyzvat stěžovatele k odstranění této nedostatečnosti, neboť žaloba obsahovala jiný žalobní bod, který byl dostatečně konkretizován. Žaloba tedy splňovala veškeré náležitosti dle § 71 s. ř. s., a jejímu projednání nic nebránilo.

[12] V kasační stížnosti nelze uplatnit námitku, kterou stěžovatel neuplatnil již v řízení před krajským soudem, ač tak mohl učinit (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Pokud by ovšem krajský soud byl povinen přihlédnout k vadě správního řízení, již obsahově odpovídá zárodek žalobního bodu a především předmětná kasační námitka, mělo by to významný dopad na posouzení této námitky Nejvyšším správním soudem. Ten není vázán důvody kasační stížnosti, jestliže je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Z ustálené judikatury plyne, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný mimo jiné tehdy, pokud zamítl žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek, aniž by přihlédl ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti výroku a ve vzájemné rozpornosti výroku a odůvodnění. Takové rozhodnutí totiž měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námitky (viz blíže rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003 - 78, publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí jsou též přístupná na www.nssoud.cz). Krajský soud je tedy povinen přihlídnout i bez námitek k vadě správního řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS - věc *AQUA SERVIS, a. s.*).

[13] O rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost se jedná mimo jiné tehdy, když je jeho výrok v rozporu s odůvodněním nebo rozhodnutí vůbec neobsahuje právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jeho důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS; viz též rozsudek čj. 2 Ads 33/2003 - 78, cit. v bodě [12] shora). Rovněž to je případ rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, z něhož by vyplývaly skutkové a právní důvody, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002 - 24). Rozhodující je, zda rozpory ve výroku či mezi výrokem a odůvodněním mohou být odstraněny výkladem (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, čj. 1 Afs 38/2006 - 72), a to ve vazbě na další části výroku a odůvodnění rozhodnutí či kontext dané věci.

[14] Výrok rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným z přestupku, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (§ 77 zákona o přestupcích). V zájmu právní jistoty obviněného musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby byl nezaměnitelný s jiným skutkem (srov. ve vztahu k jiným správním deliktům usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci *AQUA SERVIS*, cit. v bodě [12] shora, obdobně ve vztahu k trestným činům § 120 odst. 3 trestního řádu). V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty. Je tak klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky (srov. obecně k významu výrokové části rozhodnutí např. rozsudek ze dne 9. 12. 2009, čj. 1 As 67/2009 - 64, bod 26). Právě v návaznosti na trestněprávní doktrínu je třeba i v případě rozhodnutí o přestupku trvat na tom, aby jeho výrok zahrnoval vedle popisu skutku i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro subsumpci daného skutku pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku. Rovněž výrok rozhodnutí o přestupku, stejně jako rozsudku, jímž je obžalovaný uznán vinným z trestného činu, se skládá z tzv. skutkové věty a tzv. právní věty. „*Ve skutkové větě nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování v hlavním líčení, a to takovou formulací, aby bylo zřejmé, že jde o závěr soudu*“ (Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 1012). Tento závěr vyslovený v souvislosti s náležitostmi rozhodnutí soudu v trestním řízení přiměřeně platí i pro obsah výroku rozhodnutí správního orgánu o přestupku. Ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku tedy nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování k objasňované skutkové podstatě přestupku, a to tak, aby bylo zřejmé, že jde o závěr správního orgánu.

[15] Správní orgán I. stupně ve skutkové větě výroku svého rozhodnutí uvedl, že stěžovatel je vinen mj. tím, že řídil motorové vozidlo kategorie L (moped značky Piaggio), „*které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, neboť nebylo opatřeno tabulkou státní poznávací značky (registrační značky) a nebylo technicky způsobilé k provozu na pozemních komunikacích. Vozidlo závažným způsobem bezprostředně ohrožovalo ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích tím, že na plášti zadní pneumatiky na svém vnějším obvodu (boku) mělo trhlínu, chybělo levé zrcátko, nesvítilo přední světlo.*“ Tyto věty se několikrát v odůvodnění rozhodnutí opakují; stejně tak tyto skutkové věty převzal do výroku svého rozhodnutí též žalovaný, který je v odůvodnění ještě dvakrát doslovně opakuje.

[16] Ze spisového materiálu vyplývá, že skutková věta byla převzata z oznámení o zahájení přestupkového řízení. Judikatura zdejšího soudu dovodila, že z oznámení o zahájení správního řízení musí být patrné, kdo je činí a které věci se týká, neboť jen tak je zaručeno právo účastníka účinně se hájit v daném řízení. Vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem v něm bude rozhodováno (viz rozsudek ze dne 20. 11. 2003, čj. 5 A 73/2002 - 34, publ. pod č. 296/2004 Sb. NSS). Soulad mezi skutkem, jak byl vymezen v oznámení o zahájení přestupkového řízení, a zjištěným skutkovým stavem je třeba posuzovat materiálně, nikoliv formálně. S tím úzce souvisí i případné vyústění přestupkového řízení, konkrétně povinnost zastavit řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) či c) zákona o přestupcích (viz rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2007, čj. 2 As 60/2006 - 53, publ. pod č. 1163/2007 Sb. NSS).

[17] V daném případě byla zachována totožnost skutku vymezeného v oznámení o zahájení přestupkového řízení a zjištěného skutkového stavu. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že z hlediska skutkového byl prokázán skutek téměř shodně, jak byl vymezen v oznámení o zahájení řízení. Jedinou odlišností je, že správní orgán I. stupně stěžovateli neprokázal, že neměl zapnuté přední světlo (viz bod [23] níže).

[18] V právní větě výroku rozhodnutí o přestupku není uvedeno, že by stěžovatel jednáním popsaným ve skutkové větě (viz bod [15] shora) porušil povinnost provozovatele silničního motorového vozidla přihlásit vozidlo k registraci či povinnost umístit tabulku registrační značky na vozidlo (§ 6 a § 7 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích), a dopustil se tak přestupku dle § 83 odst. 1 písm. a) či b) tohoto zákona. Jednání stěžovatele (v pozici řidiče vozidla) není kvalifikováno ani jako přestupek dle § 22 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o přestupcích (řízení vozidla bez tabulky registrační značky). Ostatně tímto argumentuje žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Ze syntaxe výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně nicméně plyne, že stěžovatel byl uznán vinným z přestupku dle § 22 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o přestupcích, jehož znaky měl dle skutkové věty naplnit tím, že moped nesplňoval technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, čímž byla dle právní věty výroku porušena povinnost stanovená v § 5 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Dle skutkové věty spočívalo nesplňování technických podmínek v tom, že moped nebyl opatřen tabulkou registrační značky a nebyl technicky způsobilý k provozu na pozemních komunikacích (trhlina v plášti zadní pneumatiky, bez

levého zrcátka, nesvítilo přední světlo). Nelze tedy přijmout tezi žalovaného, že ze skutkového zjištění, podle něhož stěžovatel řídil moped bez tabulky registrační značky, nejsou dovozovány žádné pro stěžovatele nepříznivé následky. Ba naopak, dle výroku správního rozhodnutí se tímto jednáním stěžovatel dopustil přestupku dle § 22 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o přestupcích.

[19] Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je se závěrem vyjádřeným ve výroku rozhodnutí v rozporu, neboť se v něm uvádí, že mopedy uvedené do provozu před 1. 7. 2001 nemusí být dle § 89 odst. 10 zákona č. 56/2001 Sb. registrovány, a tudíž nemají zadní registrační značku. Řidič nicméně musí mít u sebe při provozu „technické osvědčení“. Moped dle odůvodnění nepodléhá pravidelným technickým prohlídkám, tzn. není vůbec rozhodující, zda je opatřen registrační značkou, či není.

[20] Svou „špetkou do mlýna“ této nesrozumitelnosti přispěl svým rozhodnutím i žalovaný. V této souvislosti je vhodné poukázat na to, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolacího orgánu (žalovaného) tvoří jeden celek (takto např. rozsudek ze dne 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009 - 48, bod 26, s citací starší judikatury). Žalovaný odvolání stěžovatele v plném rozsahu zamítl, na straně 5 rozhodnutí ovšem uvedl, že dle § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 56/2001 Sb. je provozovatel motorového vozidla (tedy i kategorie L zahrnující mopedy) povinen přihlásit vozidlo k registraci. Z odůvodnění však není zřejmé, jaké konsekvence (pokud nějaké) z parafráze označeného ustanovení zákona žalovaný dovozuje pro daný případ. Žalovaný toliko shrnuje, že stěžovatel vědomě řídil neregistrované vozidlo a že podané odvolání není opodstatněné a ani řádně odůvodněné. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného jsou v rozporu. Zatímco správní orgán I. stupně aplikoval na daný případ přechodné ustanovení § 89 odst. 10 zákona č. 56/2001 Sb. a dovodil, že stěžovatel nebyl povinen přihlásit moped k registraci, odvolací orgán na věc aplikuje § 6 odst. 1 a 2 téhož zákona a vytýká stěžovateli, že řídil neregistrované vozidlo. Z žádné části rozhodnutí žalovaného ovšem nevyplývá, že by zamýšlel změnit výrok či odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně [§ 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád].

[21] Z výše popsaného skutku (viz bod [15] shora) správní orgán I. stupně rovněž nedovozuje porušení povinnosti dle § 32 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (povinnost mít za jízdy rozsvícená obrysová světla a potkávací světla nebo světla pro denní svícení). Takové protiprávní jednání by odpovídalo přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích. Jednání stěžovatele bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně podřazeno pod tento přestupek, který představuje „sběrnou“ skutkovou podstatu přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Této skutkové podstatě je však třeba podřadit rovněž jednání stěžovatele, který dle skutkové věty výroku rozhodnutí neměl u sebe při řízení vozidla řidičský průkaz, osvědčení o registraci vozidla, doklad prokazující pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a nepředložil tyto doklady policistovi na jeho výzvu [§ 6 odst. 8 písm. a), b) a c) a § 6 odst. 12 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích]. Tato sběrná skutková podstata byla naplněna rovněž porušením povinnosti mít řádně upevněnou přilbu a nasazeny ochranné brýle [§ 6 odst. 1 písm. h) zákona č. 361/2000 Sb.], porušení této povinnosti není zahrnuto v právní větě výroku,

nicméně vyplývá bez jakýchkoliv pochyb ze skutkové věty a s ní souladného odůvodnění. Tímto ostatně argumentuje žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[22] Nicméně je třeba dodat, že stěžovatel byl uznán vinným z přestupku, kterého se měl dopustit tím, že řídil vozidlo technicky nezpůsobilé k provozu na pozemních komunikacích, které závažným způsobem ohrožovalo ostatní účastníky provozu. Ze syntaxe skutkové věty výroku rozhodnutí plyne, že důvodem technické nezpůsobilosti bylo, že plášť zadní pneumatiky měl trhlinu, chybělo levé zrcátko, nesvítilo přední světlo. Ani v tomto případě nelze přijmout argumentaci žalovaného, že stěžovatel nebyl uznán vinným z přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích pro porušení § 32 zákona o provozu na pozemních komunikacích (povinnost mít za jízdy rozsvícená světla). Správní orgán I. stupně spatřuje ve skutečnosti, že stěžovatel neměl za jízdy rozsvícené přední světlo, jeden z důvodů, proč vozidlo nebylo technicky způsobilé k provozu na pozemních komunikacích a současně tím závažným způsobem bezprostředně ohrožovalo ostatní účastníky provozu [§ 22 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o přestupcích]. Tímto jednáním, z něhož byl stěžovatel uznán vinným, porušil dle právní věty výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně povinnost dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

[23] V odůvodnění rozhodnutí je naproti tomu k tomuto bodu jednoznačně uvedeno, že stěžovatel se plně řídil § 32 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích, neboť měl rozsvíceno předepsané osvětlení. Technická závada předního světlometu nebyla pořízeným videozáznamem prokázána. Stěžovatel si je zcela jist, že měl rozsvícené přední i zadní světlo. Rozpor mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí spočívá tedy v tom, že stěžovatel byl uznán vinným z přestupku, jehož skutkovou podstatu měl naplnit mimo jiné jednáním, o němž je však v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, že nebylo prokázáno. Nadto není jednoznačné, zda správní orgán I. stupně klade stěžovateli za vinu, že při jízdě nesvítil předním světlometem (ačkoliv světlomet sám o sobě byl funkční; porušení povinnosti dle § 32 zákona o provozu na pozemních komunikacích), či zda světlomet funkční nebyl a z toho důvodu bylo vozidlo technicky nezpůsobilé provozu [porušení povinnosti dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích ve spojení s § 36 odst. 2 vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích]. Skutková věta výroku je, pokud jde o zhodnocení této otázky, neurčitá. Stručně konstatuje, že nesvítilo přední světlo. Dovozuje z toho však technickou nezpůsobilost vozidla k provozu na pozemních komunikacích. Z odůvodnění pak plyne, že se stěžovatel plně řídil § 32 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích, měl rozsvíceno předepsané osvětlení. Technická závada předního světlometu nebyla pořízeným videozáznamem prokázána.

[24] Z výše uvedených důvodů je třeba považovat rozhodnutí správního orgánu I. stupně a potažmo i rozhodnutí žalovaného za vnitřně rozporné, a to jednak z důvodu rozporu mezi výrokem a odůvodněním, jednak z důvodu rozporu mezi odůvodněním obou rozhodnutí. Skutková věta totiž obsahuje skutečnost, která nebyla v přestupkovém řízení prokázána (nerozsvícené přední světlo), což plyne z odůvodnění rozhodnutí. Její součástí je i skutkové tvrzení, které je sice skutkově nesporné (vozidlo nebylo opatřeno tabulkou registrační značky), avšak v odůvodnění se uvádí, že moped nemusel být tabulkou registrační značky opatřen. Tyto rozpory nelze odstranit ani

výkladem, ba naopak snaha o odstranění rozporů výkladem vyvolává ještě větší pochybnosti o obsahu výroku a důvodech rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Ze správních rozhodnutí totiž není srozumitelným způsobem seznatelný náhled správních orgánů na právní otázku, zda moped, který stěžovatel řídil, měl být přihlášen k registraci, a tedy opatřen tabulkou registrační značky. Vyřešení této otázky je přitom podstatné pro znění výroku, tedy zda lze stěžovatele vinit z jednání, že řídil moped bez tabulky registrační značky, a dovozovat z toho naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona o přestupcích. Rovněž není zřejmé, zda je stěžovateli kladeno za vinu, že moped neměl funkční přední světlomet, či že pouze nebyl momentálně rozsvícený, a proč je z této skutečnosti dovozováno (spolu s dalšími skutečnostmi) naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 22 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o přestupcích, jestliže z odůvodnění rozhodnutí plyne, že tato skutečnost nebyla prokázána. Srozumitelné pojednání o těchto zásadních otázkách (skutkových i právních) je přitom klíčové rovněž pro správné stanovení sankce, při jejímž ukládání se vždy přihlíží ke způsobu spáchání přestupku (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích).

[25] Z důvodu přehlednosti Nejvyšší správní soud shrnuje, že rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Krajský soud byl povinen k této vadě řízení přihlédnout i bez námítky. Jestliže tak neučinil, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. K tomu musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

III.B.

Vady správního řízení

[26] Dále se Nejvyšší soud zabýval námitkou, že správní orgán I. stupně neumožnil stěžovateli vyjádřit se k ústnímu jednání uskutečněnému dne 6. 8. 2008, které mělo jen formální charakter, neboť písemné vyhotovení rozhodnutí bylo připraveno již dříve bez ohledu na výsledek důkazního řízení.

[27] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli bylo řádně oznámeno zahájení přestupkového řízení a současně byl předvolán k ústnímu jednání na den 6. 8. 2008. Dne 17. 7. 2008 se stěžovatel dostavil ke správnímu orgánu I. stupně, bylo mu umožněno nahlížet do správních spisů a byla mu předána kopie spisového materiálu – oznámení Policie ČR o přestupku. Z protokolu o ústním jednání ze dne 6. 8. 2008, zn. P/1558/2008/OS1/Šir a P/1559/2008/OS1/Šir, plyne, že správní orgán I. stupně kladl stěžovateli dotazy ohledně předmětného mopedu (technické parametry, způsob nabytí, registrace mopedu, existence dokladů) a k průběhu skutků, které byly učiněny předmětem společného řízení o přestupcích. Dále byl stěžovateli poskytnut prostor, aby se k dané věci souvisle vyjádřil, čehož také využil. Stěžovatel uvedl, že se ke správnímu orgánu I. stupně dostaví následující den (7. 8. 2008) ve 12:00 a předá své písemné vyjádření. Současně požádal o pořízení kopie výpisu z registru řidičů ze dne 23. 7. 2008, videozáznamu a výpovědi policistů. Následně byl proveden výslech 3 svědků (policistů), stěžovateli bylo umožněno klást svědkům otázky, což také ve dvou případech učinil. Z úředního záznamu o předání kopie spisového materiálu ze dne 7. 8. 2008 dále vyplývá, že stěžovateli byla

ve 13:30 vydána kopie protokolu o ústním jednání ze dne 6. 8. 2008, výpisu evidenční karty řidiče a CD s pořízeným videozáznamem. Téhož dne ve 12:45 předal stěžovatel správnímu orgánu I. stupně písemné vyjádření před vydáním rozhodnutí. V něm stěžovatel horlí proti postupu Policie ČR, s níž má dlouhodobě spory a která jej začala šikanovat a vyvíjet na něj tlak. Pokračuje, že v tomto případě byla jízda stěžovatele zadokumentována, z videozáznamu však není patrný ani náznak porušení ustanovení jakéhokoli zákona. Policií ČR bylo stěžovateli pouze vytčeno, že chybí zrcátko, ve správním řízení mu je však již vytýkáno, že svým chováním ohrožoval ostatní účastníky silničního provozu. Na závěr poněkud bezobsačně hovoří o „ryze účelových postupech ochránce zákona“, a to ve vazbě na „nicotné dokazování“. Ve 12:50 bylo stěžovateli předáno správní rozhodnutí.

[28] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že správní orgán I. stupně umožnil stěžovateli řádnou účast na řízení, respektoval jeho právo nahlížet do spisu a žádat kopii spisového materiálu. Při ústním jednání mu dal dostatečný prostor, aby se k celé věci vyjádřil, a poučil jej o právu navrhnout důkazy. Stěžovatel však žádný důkazní návrh do doby vydání správního rozhodnutí neuplatnil a ani takový návrh neavizoval. Z § 36 odst. 1 správního řádu, který se subsidiárně použije pro přestupkové řízení na základě § 51 zákona o přestupcích, lze činit důkazní návrhy do vydání rozhodnutí. Stěžovatel byl rovněž účasten výsledku svědků, bylo mu umožněno klást svědkům otázky. Daná věc nebyla skutkově složitá, správní orgán I. stupně proto shromáždil všechny relevantní podklady pro rozhodnutí ještě před ústním jednáním a při jednání tyto podklady doplnil o výsledky svědků. Lze proto spolehlivě dovodit, že shromažďování podkladů bylo ukončeno dne 6. 8. 2008. Stěžovatel byl s těmito podklady v průběhu řízení seznámen, při ústním jednání mu byla dána možnost vyjádřit se k nim. Stěžovatel nebyl zkrácen na svých procesních právech, účel § 36 odst. 3 správního řádu byl po materiální stránce naplněn.

[29] Nejvyšší správní soud připouští, že postup správního orgánu I. stupně, který věděl o přání stěžovatele podat ve věci písemné vyjádření dne 7. 8. 2008 ve 12:00, přesto vydal správní rozhodnutí pouhých 5 minut po obdržení tohoto vyjádření, podřívá v očích stěžovatele přesvědčivost výsledku správního řízení. Proto je třeba důsledně apelovat na správní orgán I. stupně, aby se tohoto nevhodného postupu pro příště vyvaroval. V tomto individuálním případě nicméně tento neférový přístup nelze kvalifikovat jako vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Je tomu zejména proto, že obsahem vyjádření stěžovatele ze dne 7. 8. 2008 nebylo zaujetí stanoviska k podkladům rozhodnutí shromážděným správním orgánem I. stupně ani k provedenému dokazování. Obsahem vyjádření se podrobně zabýval krajský soud, který dospěl k závěru, že vyjádření je pro tuto věc irrelevantní. S tímto se Nejvyšší správní soud shoduje. Stěžovatel nadto mohl své případné výhrady uplatnit v odvolání. Dle judikatury zdejšího soudu totiž může obviněný z přestupku uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy i v odvolání, omezení dle § 82 odst. 4 správního řádu se v těchto případech neužije (viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 - 115).

[30] Obecně lze v odvolacím řízení odstraňovat vady, kterých se správní orgán dopustil v předchozím řízení, jestliže tím nebude porušena zásada dvojinstančnosti. Stěžovatel v podaném odvolání vytýkal správnímu orgánu I. stupně pouze vadu řízení spočívající v tom, že nedal stěžovateli prostor pro vyjádření. Touto námitkou se žalovaný zabýval a shledal ji nedůvodnou. Stěžovatel však nevznesl žádné námitky proti skutkovým zjištěním

či právnímu hodnocení, příležitost napadnout skutkovou a právní stránku věci v rámci řádného opravného prostředku promarnil. Přitom dle § 82 odst. 4 věty druhé správního řádu musí účastník, který namítá, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon (zde vyjádřit se ke shromážděným podkladům), učinit tento úkon spolu s odvoláním.

[31] Je obecnou a v zásadě plně přijatelnou praxí, že v některých případech je v průběhu správního řízení nejprve připravován koncept rozhodnutí, který je postupně doplňován a měněn dle vývoje v dané věci. Zákonnost rozhodnutí se neposuzuje dle toho, kdy byla sepsána konečná podoba rozhodnutí. Rozhodující je, aby vydané rozhodnutí zohledňovalo a řádně se vypořádalo se všemi relevantními vyjádřeními účastníků a návrhy na provedení důkazů učiněnými v průběhu celého správního řízení, se všemi shromážděnými podklady pro vydání rozhodnutí a v úplnosti zachycovalo výsledky dokazování (srov. § 68 odst. 3 správního řádu). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tyto požadavky víceméně splňuje (ovšem se závažnou výhradou jeho nepřezkoumatelnosti – srov. výše sub **III.A.**). Jestliže tedy vyjádření stěžovatele ze dne 7. 8. 2008 neobsahovalo žádné relevantní skutečnosti či námitky, není rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezákonné jen proto, že bylo vydáno cca 5 minut po předání tohoto vyjádření správnímu orgánu. Tato doba postačovala k jeho prostudování a vyhodnocení, neboť zabírá necelou jednu stranu formátu A4 a jeho odtrženost od rozhodných skutečností projednávané věci je naprosto zřejmá.

[32] Neopodstatněná je i námitka stěžovatele, že správní orgán I. stupně vycházel z výpisu z karty řidiče ze dne 23. 7. 2008, na níž jsou zaznamenány 4 body, zatímco rozhodnutí vydal až dne 7. 8. 2008 (na výpisu k tomuto datu není žádný bod). Stěžovatel byl obeznámen s tím, že podkladem rozhodnutí je výpis ze dne 23. 7. 2008, jehož kopie mu byla na jeho žádost předána dne 7. 8. 2008. Stěžovatel nečinil stav zápisů a počtu bodů na kartě řidiče sporným. V řízení v prvním stupni neuvedl žádné tvrzení, které by zpochybňovalo správnost či aktuálnost těchto informací. Pokud by tak stěžovatel učinil, byl by povinen označit důkazy na podporu svého tvrzení (§ 52 správního řádu), avšak stěžovatel nenavrhл provedení důkazu novějším výpisem z karty řidiče. Stěžovatel předložil výpis z karty řidiče ze dne 7. 8. 2008 až spolu s návrhem na obnovu řízení podaným dne 15. 10. 2008, tedy po vydání rozhodnutí o odvolání.

[33] Tato skupina námitek je proto nedůvodná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[35] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 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 16. března 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu