



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **T. B.**, zastoupeného Mgr. René Gemmelem, advokátem, se sídlem K. Sliwky 34, Karviná - Fryštát, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2004, č. j. DSH/6716/03/HA, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2009, č. j. 58 Ca 85/2007 - 66,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 3. 2009, č. j. 58 Ca 85/2007 - 66, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Shora uvedeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě zamítl žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. DSH/6716/03/HA ze dne 13. 1. 2004; současně uložil žalobci povinnost zaplatit žalovanému na nákladech řízení 4150 Kč. Citovaným rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru dopravy, ze dne 16. 5. 2003, č. j. OD/1/1429/03/SŘ - LŠ, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) a přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích v tehdy platném znění (dále jen „přestupkového zákona“), kterých se měl dopustit tím, že dne 19. 2. 2003 kolem 01:55 hod řídil osobní motorové vozidlo zn. Honda RZ X po ulici Kosmonautů v Ostravě - Zábřehu a odmítl se podrobit na výzvu policisty lékařskému vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Tímto jednáním se dopustil porušení povinnosti stanovené v § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na

pozemních komunikacích. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 22 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Současně byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 500 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že oznámení o zahájení řízení neobsahuje popis skutku, ze kterého je viněn. Následné procesní úkony je proto nutno považovat za nezákonné. Dále se správní orgán v rámci odvolacího řízení nevypořádal s požadavkem žalobce na nařízení ústního jednání, ačkoli mu v účasti u ústního jednání bránily zdravotní důvody, které bránily i omluvě žalobce z jednání. V rámci ústního jednání by měl žalobce prostor podrobně se k věci vyjádřit, vznášet námitky a navrhopvat důkazy či přednášet kvalifikovanou právní argumentaci. Stěžovatel rovněž nevyslechl dva přímé svědky, R. Š. a J. B., které žalobce v rámci odvolacího řízení navrhoval, a kteří by prokázali, že žalobce vozidlo neřídil. Byla mu tak odňata možnost řádně se hájit a předkládat důkazy k prokázání jeho nevinu. Žalobce v této souvislosti rovněž rozporoval, že by úřední záznamy Policie ČR měly mít vyšší důkazní hodnotu než výsledky jiných osob.

Krajský soud ve svém rozhodnutí neshledal důvodnou žádnou z žalobcových námitek. K první námitce týkající se nedostatku náležitostí oznámení o zahájení řízení krajský soud uvedl, že z předmětné listiny je naprosto zřejmé, jaký skutek je mu kladen za vinu, nechybí ani právní kvalifikace skutku. Pokud se jedná o požadavek ústního jednání, soud se ztotožnil s názorem správního orgánu, že nedošlo k porušení ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona, neboť žalobce se na písemné předvolání k ústnímu jednání nedostavil bez náležité omluvy. Důvodnou neshledal soud ani námitku, že stěžovatel nevyslechl dva svědky, které žalobce v průběhu řízení navrhoval. Krajský soud vyšel z toho, že žalovaný zjistil úplně a spolehlivě skutkový stav a vyvodil ze zjištěných skutečností i odpovídající právní závěry. Z úředního záznamu sepsaného dne 19. 2. 2003 policejním inspektorem pprap. J. P. vyplývá, že žalobce v 01.55 hod. jako řidič vozidla u domu Kosmonautů č. 1 zajížděl do řady stojících vozidel. Ve vozidle seděla jediná osoba. Po zaparkování vozidla chtěla odejít. Bezprostředně u jeho vozidla se nacházela hlídka a řidič, který dosud zamykal přední dveře, byl vyzván k předložení dokladů. Rovněž policejní inspektor nstržm. K. v úředním záznamu z 19. 2. 2003 tento skutkový děj prakticky totožně popsal. Oba policisté se shodovali v tvrzení, že ve vozidle se nacházela jen jedna osoba, a tou byl řidič (žalobce). Soud za těchto okolností dospěl k závěru, že ze spisového materiálu byla totožnost pachatele přestupku řádně prokázána a za této důkazní situace se stal výsledek žalobcem navržených svědků (Š., B.) nadbytečným. Krajský soud proto žalobu s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá především to, že se soud nedostatečně zabýval žalobními argumenty, nadále proto setrvává na své žalobní argumentaci, kterou stručně zopakoval. Ústní jednání dne 16. 5. 2003 se konalo v jeho nepřítomnosti, ačkoli zdravotní problémy stěžovatele (angína) nedovolovaly účastnit se ústního jednání, ani učinit včasnou omluvu. Odepření práva se k věci vyjádřit nebylo napraveno ani odvolacím orgánem, byť stěžovatel o vyslechnutí v odvolání alespoň ve fázi před odvolacím orgánem výslovně žádal. Řízení nebylo řádně zahájeno, neboť oznámení o zahájení řízení neobsahuje popis skutku, ze

kterého je viněn. Následné procesní úkony je proto nutno považovat za nezákonné. Správní orgán rovněž nevyslechl dva očitě svědky, R. Š. a J. B., které žalobce v rámci odvolacího řízení navrhoval. Na správním orgánu je sice posoudit rozsah dokazování, toto právo však nelze zaměňovat s libovůlí, či dokonce svévolí. Navrženými důkazy chtěl stěžovatel zpochybnit věrohodnost úředních záznamů policistů P. a K. Soud v podstatě dospěl k závěru, že pokud dva zasahující policisté vypovídali shodně, tak se jedná o absolutní pravdu, kterou není možné výsledkem dalších svědků zvrátit. Takové přeceňování důkazní hodnoty výpovědí policistů je naprosto nepřijatelné. Stěžovateli nemůže být přece upřena možnost předložit důkazy o tom, že policisté lžou, tím by došlo k porušení práva na řádné projednání věci a na spravedlivý proces. Navíc za situace, kdy samotní policisté nebyli ve správním řízení vyslechnuti a správní orgány vycházely výlučně ze sepsaných úředních záznamů, kde věrohodnost policistů nemohla být verifikována otázkami, nelze považovat dokazování před správními orgány za úplné. Z uvedených důvodů navrhuje stěžovatel rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušit a věc vrátit k novému projednání. Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti a shledal, že kasační stížnost podal účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel v ní uplatňuje přípustný důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatel jím označené rozhodnutí krajského soudu napadá (§ 106 odst. 1 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná a vykazuje zákonné minimum náležitostí nezbytných k tomu, aby mohla být věcně projednána. Stěžovatel je rovněž zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Pokud jde o námitku týkající se chybějícího popisu skutku v oznámení o zahájení řízení Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že základním požadavkem na oznámení o zahájení řízení je, aby z tohoto správního úkonu byl dostatečně seznatelný předmět řízení, přičemž dostatečností je třeba chápat takovou míru jednoznačnosti, která umožní odlišit konkrétní řízení od řízení jiného (se stejnými účastníky) a realizaci procesních práv účastníka (zejména navrhopat důkazy a vyjadřovat se k věci). Z oznámení o zahájení řízení lze v daném případě bez větších potíží dovodit, že přestupce je viněn z toho, že se dne 19. 2. 2003 odmítl podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem za situace, kdy dechová zkouška byla pozitivní. V oznámení o zahájení řízení sice měla být podrobněji popsána skutková stránka případu, Nejvyšší správní soud však v uvedeném nedostatku neshledává zkrácení účastníka na jeho právech, které by mohlo vést ke zrušení rozhodnutí. O nevědomosti stěžovatele o skutku, ze kterého je viněn a o předmětu řízení, jakož i o z toho vyplývající újmě na možnosti se v řízení účinně hájit nelze vůbec hovořit. Z oznámení o zahájení řízení lze totiž alespoň v nezbytném rozsahu identifikovat, z čeho

je přestupce vlastně viněn. Nejvyšší správní soud uzavírá s tím, že vzhledem k tomu, že z oznámení o zahájení řízení lze alespoň v základních rysech seznat, které jednání má být předmětem přestupkového řízení, neshledal Nejvyšší správní soud v tomto nedostatku důvod k zásahu do rozhodnutí, a to i z toho důvodu, že nespátřuje v tomto pochybení zkrácení stěžovatele na jeho právech.

V dalším kasačním bodě stěžovatel namítá, že ústní jednání dne 16. 5. 2003 se konalo v jeho nepřítomnosti, ačkoli jeho zdravotní problémy (angína) nedovolovaly účastnit se ústního jednání, ani učinit včasnou omluvu. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích upravuje institut ústního jednání tak, že „o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. *V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.*“ Ustanovení tedy explicitně připouští možnost projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného. Je třeba zdůraznit, že o této skutečnosti byl stěžovatel o oznámení o zahájení řízení nepopíratelně a dostatečně pregnantně poučen. Přesto se přes doručení předvolání k ústnímu jednání nedostavil, a to bez náležité omluvy. Pokud uvádí, že mu v účasti u ústního jednání bránily zdravotní důvody, které bránily i omluvě z jednání, pak je třeba uvést, že se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se žalovaným v názoru, že angína není diagnóza, která by bránila vykonat telefonický, nebo písemný úkon omluvy, což je skutečnost zřejmá i laikovi. Odvolací orgán se navíc - v rozporu s žalobním tvrzením - v daném případě otázkou nařízení ústního jednání velmi podrobně zabýval a i v odůvodnění se s ní vypořádal, když v odvolacím řízení ověřil z doloženého potvrzení pracovní neschopnosti diagnózu stěžovatele, a připojil potřebnou úvahu o možnosti omluvy z ústního jednání při citované diagnóze.

K tomu je třeba poznamenat, že judikatura správních soudů si je zřetelně vědoma možností obstrukčního jednání obviněných z přestupků. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2004, č. j. 6 As 50/2003 - 41, dospěl soud při posuzování otázky omluvy z ústního jednání soud k závěru, že „*Pokud obviněný z přestupku opakovaně tvrdí, že ve dny, na které bylo stanoveno ústní jednání, nebyl na území České republiky, a přitom se vůbec nepokusil se správním orgánem sjednat termín ústního jednání na dobu před jeho odjezdem, nejedná se o náležitou omluvu, ale o účelové vyhýbání se ústnímu projednání přestupku.*“ V daném případě byl stěžovatel v předvolání výslovně upozorněn na možnost projednání přestupku v jeho nepřítomnosti, jakož i na způsoby odvrácení takové situace. Pak již je jeho jednání (za situace, kdy se přes poučení nedostavil a ponechal svou neúčast bez - reálně proveditelné - omluvy, což následně uplatňuje jako vadu v postupu správního orgánu) nutno hodnotit jako obstrukční. Nejvyšší správní soud se tedy v této otázce ztotožňuje s hodnocením krajského soudu. Postupu krajského soudu je nutno pouze vytknout, že ve svém rozhodnutí neuvedl v reakci na žalobní tvrzení explicitní úvahu ve vztahu k otázce, zda zdravotní stav obviněného provedení potřebné omluvy z jednání umožňoval.

Poslední námitce týkající se důkazní hodnoty úředních záznamů zasahujících policistů však musel dát Nejvyšší správní soud za pravdu. Judikatura se v této otázce ustálila na následujícím závěru: „*Úřední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). K dokazování průběhu událostí popsaných v úředním záznamu slouží mj. svědecký výslech osoby,*

která úřední záznam pořídila, nikoli tento záznam sám.“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2009 pod číslem 1856). Z citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu budiž ocitováno (krácený text): „dokazování nemůže spočívat pouze na úředních záznamech, je-li možné vyslechnout ve věci svědka (k tomu srov. např. i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 16/2007 - 106, publikované na www.nssoud.cz), provedení výslechu obou zasahujících policistů se zde tedy nabízelo; správní orgány však v tomto ohledu zůstaly nečinné, a tím pochybily. Pokud žalovaný poznamenává, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, nelze si to vykládat jako možnost správního orgánu spokojit se s minimem podkladů (úřední záznamy a doznání) a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady nejsou navzájem v rozporu. ... je nutno zopakovat, že pochybení správních orgánů není v tom, že by nevyhověly důkaznímu návrhu vznesenému až v odvolání (ostatně žalobce se výslechu policistů nedomáhal), nýbrž v tom, že i bez ohledu na obsah odvolacích námitek nepředvolaly zasahující policisty ke svědeckému výslechu. ... Z úředních záznamů obou zasahujících policistů vyplynulo zhruba totéž, a sám žalobce při ústním jednání nepopíral obsah těchto záznamů. Úřední záznam jako jednostranný úkon správního orgánu sám o sobě ovšem nemůže obstát (srov. k tomu též nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02), a to ani v případě, že je doplněn doznáním samotného obviněného: ani doznání totiž nezabývá správní orgán povinností zjišťovat takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pořízení úředních záznamů již ze své povahy nemůže samo o sobě naplnit požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu. Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a ... úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží jako důkazní prostředek (s výjimkou podle § 314d odst. 2 trestního řádu), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek. ... V projednávané věci tedy měl správní orgán vyslechnout zasahující policisty z vlastního popudu; pokud žalobce v odvolání zpochybnil okolnosti skutku, jenž mu byl kladen za vinu, a pravdivost úředních záznamů, upozornil tím jen na neúplné dokazování, jehož si měl správní orgán být sám vědom.“ (Je třeba pro úplnost a komplexnost poznamenat, že judikatura v předmětné otázce prošla značným vývojem. Ještě např. v rozhodnutí č. j. As 41/2004 - 51 z 31. srpna 2005 byl úřední záznam zahrnován mezi plnohodnotně použitelné důkazy. V rozsudku č. j. 2 As 45/2006 - 56 ze dne 5. října 2006 dokonce Nejvyšší správní soud shledal úřední záznam jako dostačující a navrhovaný výslech zasahujících policistů vyhodnotil jako zbytečný /za situace jednoty důkazů: doznání pachatele, záznamu o dechové zkoušce a úředním záznamu zasahujících policistů/ a dospěl k závěru, že takové správní rozhodnutí vychází ze zcela spolehlivé a přesně zjištěného stavu věci /obdobně též č. j. 5 As 72/2006 - 93 z 27. července 2007/. Úřední záznam, popř. jednostranné písemné vyjádření policisty bylo akceptováno jako důkaz použitelný k prokázání skutkového stavu v řadě případů, např. č. j. 5 As 11/2005 - 77 z 30. června 2006 nebo č. j. 2 As 27/2006 - 98 z 1. září 2006. Např. v rozhodnutí č. j. 4 As 19/2007 - 114 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že úřední záznam je plně použitelným listinným důkazem ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu a že žalovaný, i krajský soud postupovali správně pokud tento důkaz akceptovali a vycházeli z něj. Je tedy třeba uvést, že v době rozhodování správního orgánu byla praxe správního orgánu akceptována i ve správním soudnictví a na právním názoru, ze kterého vychází šestý senát v tomto rozhodnutí, se judikatura ustálila teprve v nedávné době.).

Z uvedeného vyplývá, že v projednávané věci nepostačil k objasnění skutkového stavu úřední záznam policistů, ale správní orgán měl vyslechnout zasahující policisty v pozici svědků. Zde je třeba poznamenat, že výslech policistů by byl v daném případě vhodný i po stránce obsahové a věcné (nejen z důvodů procesních), neboť ze spisu je zřejmé, že i odvolací orgán měl ve věci určité nejasnosti (viz text vrácení spisu z 10. 3. 2003). Naproti tomu je nutno uvést, že výslech svědků navržených stěžovatelem nemusel být ve věci nezbytný, pokud by svědeckou výpověď policistů byla skutková stránka objasněna jednoznačně a beze všech pochyb, a výslech dalších svědků by se jevil nadbytečný (viz např. rozhodnutí č. j. 3 As 67/2006 - 94 z 19. července 2007: „*Odmítnutí provedení navrhovaného důkazu může být bezpochyby zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, bylo-li již tvrzení, k jehož ověření či vyvrácení je důkaz navrhován, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřeno nebo vyvráceno. Dále lze argumentovat tím, že důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost.*“). Případné odmítnutí provedení dalších důkazů navrhaných obviněným by však správní orgán samozřejmě musel osvětlit v odůvodnění svého rozhodnutí.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. září 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu