



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance, v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupeného JUDr. Josefem Čechem, advokátem v Blansku, Wolkerova 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2009, čj. JMK 1888/2009, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2009, čj. 57 Ca 75/2009 - 32,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2009, čj. 57 Ca 75/2009 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Městského úřadu Boskovice ze dne 8. 12. 2008, čj. DOP/245/2008/DP, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustil tím, že se dne 5. 7. 2008 v 01:15 hodin na místní komunikaci před domem č. 69 v obci Sebranice, okres Blansko, odmítl podrobit dechové zkoušce na alkohol, ke které byl vyzván policistou jako řidič osobního automobilu. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 35 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu čtrnácti měsíců a povinnost uhradit náklady správního řízení. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2009, čj. JMK 1888/2009.

V žalobě podané Krajskému soudu v Brně žalobce namítl, že ve správním řízení nebyly provedeny všechny důkazy, které navrhl, a nebyl tak zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ze svědeckých výpovědí vyplynuly dvě protichůdné verze skutkového stavu. Již od počátku správního řízení tvrdil, že se nemohl dopustit přestupku, který je mu kladen za vinu, neboť nebyl řidičem motorového vozidla. Vozidlo řídil jeho syn A. P. V průběhu správního řízení označil svědky, kteří měli být vyslechnuti. V rámci účastnické výpovědi uvedl, že vedle výslovně navržených svědků (A. Pr., M. P. a A. P.),

kteří byli vyslechnuti) existují i další osoby, které mohou potvrdit, že v inkriminovanou noc neusedl do vozidla jako řidič. Protože tyto osoby již vypovídaly na „*policii ve věci stížnosti na zasahující policisty*“, přislíbil, že opatří kopie těchto výpovědí a založí je do spisu. Přestože je posléze do spisu nezaložil, měl správní orgán tyto důkazy provést. Bylo zcela jasné, že navrhuje provedení těchto důkazů. Jeho prohlášení při seznámení se s poklady rozhodnutí nelze vyložit tak, že nenavrhl provedení dalších důkazů na podporu svých tvrzení.

Krajský soud v Brně zamítl žalobu rozsudkem ze dne 29. 10. 2009. Podle jeho názoru správní orgán I. stupně vyslechl všechny žalobcem navržené svědky. Žalobce nepředložil kopie protokolů o výslechu svědků, ani nepožádal správní orgán, aby je opatřil. Při seznámení se s podklady rozhodnutí nenavrhl výslech dalších svědků, ani spisový materiál nedoplnil. Připomněl, že ve správním řízení se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl dříve uplatnit. Správní orgán nepochybil, pokud se přiklonil při hodnocení důkazů k verzi skutkového děje, jak vyplynul z výpovědí zasahujících policistů.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozhodnutí krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Rozhodnutí krajského soudu považoval za nezákonné, neboť soud chybně dospěl k závěru, že v předcházejícím správním řízení byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. Neprovedení všech navržených důkazů ve správním řízení představuje vadu, která měla podstatný vliv na rozhodnutí ve věci. Od počátku přestupkového řízení tvrdil, že přestupek nespáchal, neboť vozidlo neřídil. Mimo výslovně označených svědků existují i další osoby, které mohou potvrdit jeho skutkovou verzi. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že nebylo nutné provádět výslechy dalších svědků. Pokud do spisu nezaložil kopie výpovědí svědků, nezbavilo to správní orgán povinnosti provést důkaz v souladu s § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). I když při seznámení se s podklady rozhodnutí uvedl „*Nemám slov. Nemám, co bych k tomu řekl*“, neznamenal to, že netrvá na provedení výslechu dalších svědků na podporu svých tvrzení. Jako osoba práva neznalá se vyjadřoval pouze k důkazům již provedeným, a citované prohlášení se týkalo výpovědí zasahujících policistů. Ve správním řízení splnil všechny své povinnosti a řádně označil důkazy na podporu svých tvrzení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel namítl, že správní řízení je zatíženo vadou, neboť správní orgány neprovedly všechny jím navržené důkazy. Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou. V přestupkovém řízení bylo třeba posoudit, zda ob stojí obrana stěžovatele, že vozidlo v inkriminovanou dobu neřídil (a řídil jej jeho syn), nebo zda je třeba uvěřit

tvrzení tří policistů, kteří tvrdili, že stěžovatele viděli z vozidla vystupovat a jiná osoba (s výjimkou jeho manželky) ve vozidle nebyla. V řízení před krajským soudem a zejména při hodnocení důvodnosti kasační stížnosti bylo nutné zodpovědět, zda správní orgány provedly řádně navržené důkazy. Dále bylo třeba posoudit, zda mohl obviněný z přestupku uplatnit důkazní prostředky pouze v řízení před správním orgánem I. stupně a pokud tak učinil v odvolacím řízení, nemohl k nim již správní orgán přihlížet. Z posléze uvedeného názoru totiž vycházel i krajský soud při rozhodování o podané žalobě.

Ze správního spisu vyplynulo, že při ústním jednání dne 18. 9. 2008 stěžovatel mimo jiné navrhl, aby byli vyslechnuti jako svědci jeho manželka M. P., jeho syn A. P. a dále A. Pr. Dále uvedl, že *„daného dne bylo více svědků. Nicméně tyto svědky jsem již uvedl Policii ČR, která v rámci šetření mé stížnosti provedla jejich výpovědi. Z tohoto důvodu již nechci dané svědky znovu vyláčet k jednání na Městský úřad Boskovice. Dále chci uvést, že si vyžádám kopie těchto výpovědí a po obdržení těchto kopií je předložím správnímu orgánu“*. Svědci označení jménem, byli v řízení vyslechnuti. Dne 24. 11. 2008 správní orgán I. stupně stěžovateli oznámil, že byly shromážděny podklady rozhodnutí, poskytl mu v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu ve stanovené lhůtě možnost, aby se vyjádřil k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí. Po seznámení s podklady stěžovatel uvedl *„Nemám slov. Nemám, co bych k tomu dodal“*.

Stěžovatel v řízení před správním orgánem I. stupně navrhl výslechy svědků, které správní orgán provedl. Dále pouze uvedl, že existují další důkazy, a konstatoval, že je předloží správnímu orgánu. Důkazy neoznačil dostatečně určitým způsobem. Svědky žádným způsobem neidentifikoval, neuvedl jména daných osob a z jeho prohlášení není zjevný ani jejich počet. Řízení, v rámci kterého byly dané osoby vyslechnuty, neoznačil natolik určitým způsobem, aby umožňoval správnímu orgánu opatřit si listiny (protokoly) zachycující výpověď daných osob. Nebylo proto možné správnímu orgánu I. stupně vyčítat, že další důkazy neprovedl, neboť je ani pro neurčitost jejich označení provést nemohl.

V odvolacím řízení tomu již bylo jinak. V odvolání ze dne 19. 12. 2008 stěžovatel mimo jiné namítl, že má na podporu svých tvrzení více svědků, kteří vypovídali při řešení stížnosti na chování zasahujících policistů; stížnost byla šetřena pod čj. ORBK-5466/ČJ-2008-57-ST-MF Policií České republiky, Okresní ředitelství Blansko. Svědci byli v době před inkriminovaným zákrokem policistů v restauraci jako návštěvníci. Společně opouštěli hospodu, neboť bylo po zavírací době, a mohou potvrdit, že stěžovatel do vozidla nenastupoval jako řidič, ale jako spolujezdec. Kopie jejich výpovědí nemohl obstarat, neboť pobýval pracovně v zahraničí. Domníval se však, že si správní orgán tyto kopie výpovědí vyžádá sám. Celkem v odvolání označil 7 svědků jménem, příjmením a jejich bydlištěm.

Žalovaný v rozhodnutí o podaném odvolání i následně krajský soud zaujali názor, že v souladu s ustanovením §82 odst. 4 správního řádu by bylo možné přihlídnout k nově navrženým důkazům pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti či důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Tento právní názor neobstojí. V souzené věci bylo vedeno řízení o přestupku. Použitelností pravidla obsaženého v § 82 odst. 4 správního řádu v přestupkovém řízení se již Nejvyšší správní soud zabýval. V rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, dospěl k jednoznačnému závěru, že *„obviněný*

z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá“. Proto neobstojí odůvodnění žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí, pokud zejména na páté a šesté straně zdůraznil, že stěžovatel mohl svoji žádost o výslech dalších vyjmenovaných a označených svědků uplatnit již dříve, a proto nemohl k návrhu obviněného přihlédnout. Obdobné stanovisko zastává i krajský soud, neboť poté, kdy citoval § 82 odst. 4 správního řádu, se na třetí straně rozsudku věnoval rozboru důkazů, které byly provedeny a pouze připomněl, že stěžovatel v řízení u správního orgánu I. stupně důkazní řízení nad rámec provedených důkazů již nedoplnil a výslech dalších svědků navrhl až v odvolání.

Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku zdůraznil, že „v přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení.“

Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku vyjádřil k povaze přestupkového řízení z hlediska rozsahu práv obviněného a přípustnosti jeho procesní obrany a uzavřel, že „osobě obviněné z přestupku tedy náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie přestupků a kategorie trestných činů, tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti. Je poměrně běžné, že stejný čin bývá v různých údobích klasifikován postupně jako přestupek i jako trestný čin, podle toho, jak intenzivně zákon v dané chvíli vnímá jeho společenskou nebezpečnost. Jelikož společenská škodlivost (trestní zákon hovoří o „činech společensky nebezpečných“, zákon o přestupcích pak o „činech, které porušují nebo ohrožují zájem společnosti“) je kategorií spojitou (nestačí tedy o ní říci, zda tu je, či není přítomna, ale je třeba hlavně určit, v jaké míře je přítomna), není rozdíl mezi materiálním znakem přestupku a materiálním znakem trestného činu kvalitativní, nýbrž kvantitativní. I to jen dále dokládá těsné vazby mezi právem přestupkovým a právem trestním, zde v jeho hmotněprávní rovině; vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání ať už přestupku, nebo trestného činu. Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náleží 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.“

Nejvyšší správní soud neshledal v této věci důvod odchýlit se od právního názoru, který již dříve zaujal k obdobné problematice. Stěžovatel v podaném odvolání navrhl k provedení důkazu svědeckou výpověď výslech celkem sedmi osob, které nezaměnitelně

označil. Žalovaný nemohl neprovedení navržených důkazů odůvodnit pouze tím, že stěžovateli nic nebránilo navrhnout tyto důkazy v řízení v prvním stupni. V tomto světle pozbývá na významu, zda byl či nebyl správní orgán I. stupně schopen doplnit dokazování na podkladě relativně obecného tvrzení stěžovatele učiněného v řízení v prvním stupni, „že daného dne bylo více svědků“, protože následně v podaném odvolání byli tito navržení svědci konkrétně označeni. Krajský soud měl proto žalobou napadené rozhodnutí z uvedeného důvodu zrušit. Bylo na správním orgánu, aby posoudil, zda za situace, kdy na jedné straně stojí výpovědi zasahujících policistů a na druhé straně výpovědi stěžovatele, jeho manželky a syna a rovněž svědka P., bylo třeba provedení dalších důkazních prostředků ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu, § 51 zákona o přestupcích). Nelze však v přestupkovém řízení jejich neprovedení odůvodnit tím, že byly tyto návrhy uplatněny až v odvolacím řízení. Pokud krajský soud zaujal k této otázce shodný právní názor jako žalovaný, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán 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 novém rozhodnutí o věci samé (§ 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 26. listopadu 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu