



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **T. P.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40A, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2016, čj. KUOK 60660/2016, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2018, čj. 33 A 95/2016-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Prostějova (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 3. 2016, čj. PVMU 30803/2016 16a, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o silničním provozu“). Měl se jej dopustit tím, že jako řidič osobního vozidla jel po Vojáckově náměstí v Prostějově ve směru jízdy ke křižovatce s ulicí Vápenice, kde nerespektoval dopravní značku C3a (příkazaný směr jízdy zde vpravo) a odbočil vlevo, kde byl následně kontrolován hlídkou Policie ČR, přičemž bylo zjištěno, že u sebe nemá řidičský průkaz a osvědčení o registraci vozidla. Za přestupek mu správní orgán I. stupně uložil pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti

rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jenž ji rozsudkem uvedeným v záhlaví jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že formulaci výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepovažuje za nesrozumitelnou či nepřezkoumatelnou, neboť přes neadekvátní formulaci skutkové věty ve výroku prvostupňového rozhodnutí je z popisu skutku zřejmé, jaké přestupkové jednání stěžovatele bylo stíháno a že šlo o dva skutky kvalifikované podle téže zákonné skutkové podstaty. Hodnocení charakteru souběhu přestupků (jejich konkurence) jde již nad rámec nezbytného odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Dále uvedl, že místo spáchání přestupku bylo vymezeno dostatečně určitým a nezaměnitelným způsobem, neboť porušení povinností řidiče je ve výroku vztahováno nikoliv na celé Vojákovo náměstí. K nepředložení dokladů potřebných k řízení motorového vozidla stěžovatelem uvedl, že správní orgánu I. stupně nepochybně vycházel ze zákonného ustanovení, podle kterého se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době jeho spáchání, pokud není pozdější právní úprava pro pachatele přestupku příznivější. Stěžovateli není kladeno za vinu nepředložení dokladů, nýbrž to, že u sebe neměl doklady během řízení motorového vozidla. Pozdější právní úprava pouze zakotvila povinnost řidiče předložit doklady na výzvu policisty či jiné oprávněné osoby, což však nemá žádný vliv na právní kvalifikaci v nyní posuzované věci. Námitku týkající se nespecifikování místa spáchání přestupku ve vztahu k chybějícím dokladům soud nepovažoval za důvodnou, neboť přestupku se stěžovatel dopustil již samotnou jízdou bez potřebných dokladů. Správní orgány preferovaly svědecké výpovědi zasahujících policistů, neboť policistu je třeba obecně považovat za nestranného svědka a stěžovatel neuvedl důvody, proč by byli zasahující policisté motivováni k účelové výpovědi. Umístění dopravního značení na místě spáchání přestupku bylo dostatečně prokázáno a správní orgány správně nepovažovaly za potřebné provádět další dokazování. Zmocněnkyně stěžovatele byla svědeckým výpovědím policistů dne 5. 2. 2016 osobně přítomna. Měla-li pochybnosti o tom, zda ke kontrole dopravního značení ze strany policistů došlo či nikoliv, nic jí nebránilo v tom, aby se jich přímo dotázala. Dále krajský soud dospěl k závěru, že k pořízení fotodokumentace z místa spáchání přestupku došlo nezákonným způsobem, neboť správní orgán by měl v případě pořízení důkazu ohledáním obviněného z přestupku předem vyrozumět, pakliže nehrozí nebezpečí z prodlení. Na druhou stranu byl o tomto úkonu pořízen úřední záznam a stěžovatel s ním byl seznámen. Dospěl k závěru, že tato vada není natolik zásadní, že by měla sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí. Výzvu policistky: „*Vyzývám Vás k předložení dokladů pro provoz a řízení motorového vozidla*“ považoval za dostatečně určitou a srozumitelnou. Stěžovatel si měl být vědom, jaké doklady po něm policisté požadují. K námitce odmítnutých svědků uvedl, že žalovaný zdůvodnil zamítnutí návrhů na provedení dalších výslechů a fotografií, protože o skutkovém stavu nejsou dány důvodné pochybnosti.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění

pokračování

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy tvrdí nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

[4] Již v žalobě namítal nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť nebylo zřejmé, na základě jakého jednání byl uznán vinným. Z výroku rozhodnutí nevyplývá, zda byl uznán vinným z jednoho, nebo více přestupků. Tato nepřesnost výroku zapříčinila nemožnost účinné obrany stěžovatele ve správním řízení. Krajský soud neshledal nepřezkoumatelnost ve formulaci výroku skutkové věty rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s čímž nesouhlasí. Jeho nepřezkoumatelnost spočívá i v tom, že místo protiprávního jednání ve výroku rozhodnutí neodpovídá provedené svědecké výpovědi a místo spáchání přestupku bylo určeno nedostatečně. Taktéž nebylo prokázáno, že se v daném místě nacházela dopravní značka, kterou měl stěžovatel porušit. Stěžovatel také nebyl přítomen provádění důkazu ohledání fotografie místa jeho protiprávního jednání, což krajský soud nesprávně posoudil tak, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Intenzita porušení stěžovatelových procesních práv však byla vysoká. Krajský soud nesprávně zúžil právo na přítomnost při dokazování pouze na právo být přítomen výslechu svědka. Stěžovatel nemohl spáchat přestupek spočívající v nesplnění výzvy policisty, neboť nebyl řádně vyzván. Současně není zřejmé, jakého přestupku se dopustil, neboť z výroku rozhodnutí není zřejmé, zda doklady neměl u sebe, nebo je na výzvu nepředložil. Krajský soud věc nesprávně posoudil, neboť uvedl, že to nemělo vliv na právní kvalifikaci přestupku. Krajský soud vzal dále za prokázané, že stěžovatel byl vyzván k předložení dokladů v souladu se zákonem, ač to ze správního spisu nevyplývá. Pokyn nebylo možno považovat za zákonnou výzvu, neboť je neurčitý. Krajský soud se s tím nijak nevypořádal. Stěžovatel neměl povinnost vědět, které doklady jsou potřebné k provozu vozidla, neboť nebyl jeho provozovatel. Policisté měli požadované doklady přesně specifikovat. Závěrem navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu a případnou vadou řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

[8] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[9] Nepřezkoumatelnost stěžovatel spatřoval v první řadě v tom, že byl nepřezkoumatelný výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně a krajský soud

nedostatečně odůvodnil, proč je přezkoumatelný. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu je v tomto směru dostatečně odůvodněno. Je zřejmé, že krajský soud se námitkami stěžovatele adekvátně zabýval. Dospěl k závěru, že skutková věta výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla formulována neadekvátně, avšak z popisu skutku je zřejmé, jaké přestupkové jednání bylo stíháno a že šlo o dva skutky v souběhu, v podobě naplnění stejné skutkové podstaty přestupku podle shodného ustanovení. Formulaci výroku prvostupňového rozhodnutí nepovažoval za nesrozumitelnou či nepřezkoumatelnou. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uváděná judikatura není v nyní projednávané věci přílehavá. Podle ní je za nepřezkoumatelné nutné považovat mimo jiné takové rozhodnutí, pokud z něj zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není. V nyní posuzované věci však z rozhodnutí správních orgánů vyplývá počet a popis jednotlivých skutků, za něž byl stěžovatel postižen. Soud proto nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal.

[10] Mimo to Nejvyšší správní soud připomíná, že prostý nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163).

[11] Stěžovatel dále namítal, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně ohledně místa spáchání přestupku nemá oporu ve spisu. Ve výroku rozhodnutí je uvedeno, že jel v Prostějově po Vojákově nám. směrem ke křižovatce s ul. Vápenice a zde jednal v rozporu s dopravní značkou. Z výsledku zasahujících policistů však vyplývá, že byl zastaven na ulici Hanačka. Není tedy zřejmé, na jaké křižovatce mělo dojít k nesprávnému odbočení. Nejvyšší správní soud z žaloby podané u krajského soudu ověřil, že stěžovatel tuto námitku nevzněl před krajským soudem. V žalobě namítal pouze neurčitost místa spáchání přestupku ve vztahu k celému Vojákovu náměstí, což krajský soud vypořádal v prvním odstavci na straně 6 rozsudku. V kasační stížnosti však namítá rozpor výroku rozhodnutí se správním spisem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že toto tvrzení uvádí poprvé až v kasační stížnosti.

[12] Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. platí, že „*Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.*“ Toto ustanovení upravuje koncentrační mechanismus, který brání tomu, aby do řízení o kasační stížnosti byly vnášeny skutkové novoty, tedy zcela nová tvrzení o určitých skutečnostech, se kterými nebyl krajský soud seznámen. Pokud by kasační soud k těmto novým skutečnostem přihlížel, dostal by se do role prvostupňového soudu, čímž by tak popřel svou roli soudu přezkumného. Smyslem tohoto ustanovení je zamezit situaci, kdy by Nejvyšší správní soud rozhodoval o kvantitativně i kvalitativně bohatším návrhu stěžovatele, než o jakém mohl rozhodovat krajský soud v předchozím řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, čj. 9 Azs 311/2016-25). Námitka stěžovatele proto není přípustná.

[13] V souvislosti s místem protiprávního jednání namítal, že nebylo prokázáno, že se v daném místě nacházela dopravní značka, kterou měl svým jednáním porušit. Nejvyšší správní soud shledal, že obdobnou námitkou se již krajský soud zabýval. Ten uvedl, že přítomnost dopravního značení byla potvrzena svědeckými výpověďmi policistů a ohledáním místa prvostupňovým správním orgánem, z něž byl pořízen záznam a

pokračování

související fotodokumentace, její správnost byla potvrzena výsledkem policisty. Dospěl k závěru, že správní orgány měly umístění dopravního značení na místě spáchání přestupku za dostatečně prokázané a nepovažovaly v tomto ohledu za potřebné provádět další dokazování. Stěžovatel nyní v kasační stížnosti setrval v obecnosti na svém závěru, že se v místě spáchání přestupku dopravní značka nenacházela, a soudu nepředestřel jinou skutkovou verzi reality. Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje s názorem krajského soudu a považuje podklady, na jejichž základě žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatel na místě spáchání přestupku porušil dopravní značku C3a, za dostatečné.

[14] Vadu rozsudku krajského soudu stěžovatel spatřuje dále v tom, že krajský soud vzal za prokázané, že byl při silniční kontrole vyzván k předložení dokladů v souladu se zákonem, ač taková skutečnost nevyplývá ze správního spisu. V žalobě namítal neurčitost výzvy k předložení příslušných dokladů k řízení motorového vozidla, avšak krajský soud se s touto námitkou nijak nevypořádal. Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku ověřil, že krajský soud se s touto námitkou zabýval na straně 8. Uvedl, že výzva slovy „*Vyzývám Vás k předložení dokladů pro provoz a řízení motorového vozidla*“ vyplývá z obsahu policejní dokumentace a svědecké výpovědi obou zasahujících policistů. Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu ověřil, že stěžovatel byl vyzván k předložení příslušných dokladů (č. l. 1 – 3 a č. l. 23 – 26 správního spisu). Krajský soud dále zhodnotil výzvu samotnou a dospěl k závěru, že se jedná o výzvu dostatečně určitou a srozumitelnou. Není tedy pravdou, že by se krajský soud touto žalobní námitkou nezabýval. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu a má za to, že takto formulovaná výzva je pro držitele řidičského oprávnění zcela jasná a srozumitelná. Řidič motorového vozidla, jako osoba disponující odbornými znalostmi, musí být seznámen s tím, že doklady potřebnými pro provoz a řízení motorového vozidla se rozumí řidičský průkaz, osvědčení o registraci vozidla a případně též průkaz profesní způsobilosti řidiče nebo obdobný doklad a doklad o zdravotní způsobilosti (§ 6 odst. 7 zákona o silničním provozu). Tyto doklady musí mít řidič u sebe a předložit je ke kontrole na výzvu policisty, vojenského policisty, strážníka obecní policie ve stejnokroji nebo celníka ve stejnokroji (§ 6 odst. 8 zákona o silničním provozu). To, že tyto doklady musí mít řidič u sebe, je navíc známo i širší veřejnosti. Stěžovatel ostatně v této souvislosti navíc nereagoval ani na rozpor v jeho tvrzeních, na který poukázal krajský soud, neboť nejdříve tvrdil, že chtěl kromě dokladů totožnosti a osvědčení o pojištění odpovědnosti předložit také zbývající doklady, ale byl odmítnut. V žalobě i v kasační stížnosti však uváděl, že na základě učiněné výzvy si nemohl být vědom toho, jaké doklady po něm policisté požadují. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že bylo porušeno jeho právo být přítomen provádění důkazu ohledání místa, resp. fotografie z místa protiprávního jednání.

[16] Podle § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2006 (dále jen „správní řád“) platí, že „*o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.*“

[17] Podle § 36 odst. 3 před středníkem správního řádu platí, že „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*“.

[18] V nyní projednávané věci lze stěžovateli přisvědčit v tom, že správní orgán I. stupně pochybil, když ve věci prováděl dokazování místním šetřením mimo ústní jednání a z daného místa pořídil fotografii, aniž by o tom stěžovatele předem vyrozuměl. Provádění dokazování mimo ústní jednání je sice ve správním řízení možné, avšak účastník o něm má být předem vyrozuměn (§ 51 odst. 2 správního řádu). Z tohoto důvodu se proto jedná o procesní pochybení prvostupňového správního orgánu.

[19] Ve správním soudnictví je nicméně vždy nutno posoudit, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, čj. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, čj. 6 A 51/2001-30, č. 494/2005 Sb. NSS). V tomto případě se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry krajského soudu a takový vliv na zákonnost neshledal. Stěžovatel měl možnost se s veškerými důkazními prostředky shromážděnými ve spise seznámit a vyjádřit se k nim, avšak neučinil tak. Účelem provedeného místního šetření bylo zachytit dopravní značení v místě spáchání dopravního přestupku v obrazové formě. Jeho výstupem byla fotografie založená ve správním spisu na č. l. 30. Vzhledem k tomu, že výsledkem místního šetření byla fotografie založená ve spisu a byla pořízena přímo správním orgánem, nevznikla ani žádná relevantní pochybnost o tom, zda a za jakých okolností se správní orgán I. stupně s důkazy bezprostředně seznámil. Nejednalo se o situaci, jako tomu bylo v případě posuzovaném rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010-82, č. 2633/2012 Sb. NSS, kde šlo o provedení důkazu promítáním audiovizuálního záznamu před kolektivním správním orgánem. Stěžovatel současně soudu nepředestřel žádné skutečnosti, z nichž by bylo možno usoudit, že jím namítaná vada řízení mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí. Setrval pouze na obecném tvrzení, že bylo zásadně zasaženo do jeho práv, aniž by to blíže jakkoli konkretizoval. Nejvyššímu správnímu soudu žádný možný vliv uvedené procesní vady na zákonnost výsledného rozhodnutí nevyplývá. Ke stěžovatelem uváděnému rozsudku ve vztahu k této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že tento rozsudek není na nyní projednávanou věc přílehlavý, neboť stěžovateli nebylo odepřeno právo účasti na ústním jednání, potažmo seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel i jeho zmocněnkyně byli na ústní jednání řádně předvoláni, avšak nedostavili se (zmocněnkyně zaslala písemnou omluvu z jednání s předstihem v řádu hodin). Stěžovateli nebylo upřeno právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí ani následně, svého práva však nevyužil. Nejvyšší správní soud proto považuje námitku stěžovatele za nedůvodnou.

[20] V souvislosti s předchozí námitkou stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně zredukoval jeho právo na osobní přítomnost při dokazování pouze na právo účasti při svědecké výpovědi. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že takový závěr z napadeného rozsudku nevyplývá. Krajský soud ve stěžovatelově případě nezpochybil existenci procesní vady. Pro lepší pochopení míry a závažnosti různých procesních vad při dokazování pouze použil příklad, na kterém demonstroval, v jaké situaci by bylo možné považovat zásah do procesních práv účastníka řízení za natolik závažný, že by měl vliv na

pokračování

zákonnost rozhodnutí. O takovou situaci se však nejednalo. Námitka stěžovatele proto není důvodná.

[21] Závěrem stěžovatel namítal, že nebyly provedeny jím navržené důkazy, což nebylo ze strany správních orgánů dostatečně zdůvodněno.

[22] Totožnou námitku vznesl stěžovatel již v žalobě u krajského soudu, přičemž ten ji řádně posoudil a vyjádřil se k ní. Krajský soud k tomu uvedl, že žalovaný nezamítl návrhy na provedení uvedených důkazů bez jakéhokoliv zdůvodnění, ale naopak argumentoval tím, že o skutkovém stavu nejsou dány důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tedy musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, čj. 6 Ads 3/2003-73). Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že „*uvedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.*“ (rozsudek ze dne 26. 10. 2007, čj. 8 Afs 106/2006-58).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[24] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 26. srpna 2020

Petr Mikeš
předseda senátu