

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **P. Š.**, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Bártou, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 25, 304 72 Plzeň, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2009, č. j. DSH/12077/09, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 8. 2011, č. j. 17 Ca 45/2009 - 31,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 8. 2011, č. j. 17 Ca 45/2009 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Plzně ze dne 24. 8. 2009, č. j. ODP/748/09, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za porušení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se měl dopustit tím, že dne 22. 3. 2009 okolo 0:00 hodin v Plzni na Palackého náměstí byl jako řidič motorového vozidla kontrolován hlídkou Policie České republiky, přičemž po vykonání dechové zkoušky mu byla naměřena hodnota 0,60 promile alkoholu. Žalobce tedy řídil motorové vozidlo v takové době po požití alkoholického nápoje, kdy byl ještě pod jeho vlivem. Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 13 000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na dobu 7 měsíců a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 2500 Kč. Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 18. 9. 2009, č. j. DSH/12077/09, a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce v průběhu správního řízení tvrdil, že v inkriminovaný den kolem 20:00 hodin požil k večeři 2 dcl červeného vína. Následně kolem 23:00 hodin se zastavil v baru v Bezručově ulici v Plzni za svojí známou, paní M., která v baru pracovala. Objednal si u ní dvě coly (3 dcl) bez alkoholu, které vypil. Následně odjel autem a byl kontrolován hlídkou Policie České republiky, která mu naměřila výše uvedenou hodnotu alkoholu v dechu. Teprve později v dubnu téhož roku se žalobce od paní M. dozvěděl, že mu do každé coly přimíchala 0,5 dcl 50 % slivovice. Žalobce proto tvrdil, že nejednal zaviněně, když nevěděl a ani vědět nemohl, že mu před jízdou byl dán alkohol do objednaných nápojů. Nebyl proto naplněna subjektivní stránka přestupku. Tento sled událostí potvrdila ve své výpovědi i paní M.

[3] Správní orgány nicméně argumentaci žalobce označily za účelovou. Podle jejich názoru si byl žalobce svého protiprávního jednání od počátku vědom, když souhlasil s výsledkem dechové zkoušky, podepsal záznam o dvou provedených dechových zkouškách, oznámení přestupku a potvrzení o zadržení řidičského průkazu a proti postupu Policie nijak neprotestoval, ani nežádal o provedení lékařského vyšetření. Žalobce se začal bránit a nedostatek zavinění tvrdit až poté, co se ve věci nechal zastoupit zmocněncem. Výpověď svědkyně pak považovaly za nepravdivou, resp. osobu svědkyně za nedůvěryhodnou jednak pro přátelství se žalobcem, jednak pro její chování, kdy žalobci bez jeho vědomí jako zaměstnankyně v baru přilila do nápoje alkohol. Magistrát města Plzně poukázal též na znalecký posudek, který byl ve věci vypracován a jenž dle jeho názoru závěr o vině žalobce potvrzuje.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou u Krajského soudu v Plzni; krajský soud rozsudkem ze dne 2. 8. 2011, č. j. 17 Ca 45/2009 - 31, rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud žalovanému vytkl, že považoval podpis žalobce na oznámení přestupku za potvrzení či přiznání, že vědomě řídil motorové vozidlo pod vlivem alkoholu; podle krajského soudu musí být vina žalobce prokázána teprve v následujícím správním řízení, jinak by takové řízení pozbývalo smyslu. K výslechu svědkyně M. krajský soud poznamenal, že byl proveden nedostatečně a správní orgány se soustředily na nepodstatné aspekty věci. Tvrdil-li žalovaný ve vyjádření k žalobě, že znalecký posudek vypracovaný v předmětné věci nebylo možno použít, měl tuto skutečnost zohlednit při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně, jež s tímto posudkem pracovalo. Konečně pak správním orgánům vytkl, že se jim nepodařilo prokázat naplnění subjektivní stránky přestupku; otázku zavinění přitom nelze ponechat otevřenou a je třeba se vyslovit i k formě zavinění.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[5] Ve včas podané kasační stížnosti označil žalovaný argumentaci krajského soudu za nepřesvědčivou. Ačkoliv krajský soud definuje otázku zavinění jako klíčovou v celé věci, svoji argumentaci v odůvodnění rozsudku zaměřuje z větší části jiným směrem, a to na vady, které jsou spíše formálního charakteru a nemohou způsobit nezákonnost rozhodnutí žalovaného.

[6] Krajský soud se nedostatečně vypořádal s argumentací žalovaného založenou na pasivitě žalobce při zjištění přítomnosti alkoholu v dechu, nijak ji nevyvrátil a v odůvodnění k ní uvedl argumentaci týkající se zcela jiné skutečnosti (iniciování pracovně právního postihu svědkyně M. jejím zaměstnavatelem). Z rozsudku přitom není zřejmé, zda soudem traktované pochybení žalovaného způsobuje nezákonnost jeho rozhodnutí, nebo zda se jedná pouze o obecné konstatování soudu.

[7] V další námitce žalovaný tvrdí, že krajský soud odmítl jeho návrh na provedení výslechu svědkyně M. způsobem, který nemůže obstát. Svůj postoj odůvodnil tím, že zde není od toho, aby prováděl důkaz, který přímo volal po tom, aby byl proveden před správním orgánem. K tomu žalovaný odkazuje na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která uvádí, jakým způsobem je možno odůvodnit neprovedení navrženého důkazu.

[8] Žalovaný nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že považoval podpis žalobce na oznámení přestupku za souhlas, potvrzení či přiznání, že vědomě řídil motorové vozidlo. Žalovaný pouze považoval za neobhajitelné, aby žalobce přesvědčený o tom, že před jízdou nepožil alkoholický nápoj, bez protestu podepsal oznámení o přestupku, nevznesl jedinou námitku v rámci podání vysvětlení a neodvolal se proti rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu. To za situace, kdy je odborně způsobilou osobou (držitelem řidičského oprávnění), je zaměstnán v oboru (autobazar) a nemožnost řídit motorové vozidlo mu dle jeho vyjádření velmi ztěžuje výkon jeho povolání. Nekonání žalobce za této situace se podle žalovaného příčí všem rozumovým předpokladům. Sled těchto událostí pak tvoří jeden z uzavřených řetězců nepřímých důkazů, z nichž je vyvozována právní odpovědnost vůči žalobci.

[9] Uvádí-li krajský soud v rozsudku, že zajímala-li správní orgány motivace chování žalobce (jeho pasivity), měly se ho na to zeptat, žalovaný k tomu namítá, že na to byl žalobce tázán. Žalobce neuvedl, že se domníval, že při kontrole byl zjištěn zbytkový alkohol z požitého červeného vína, jak bylo tvrzeno u soudu. Žalobce naopak prohlásil, že se domníval, že víno vypité kolem 20:00 hodin již na něj nebude mít žádný vliv. Z hlediska právní kvalifikace skutku je navíc nevýznamné, zda se jedná o zbytkový alkohol nebo o alkohol požitý bezprostředně před řízením vozidla.

[10] Žalovaný ve zrušeném rozhodnutí ve vztahu ke svědecké výpovědi svědkyně M. – výslovně nad rámec řízení – doporučil Magistrátu města Plzně, aby učinil i další úkony (např. informace zaměstnavateli této svědkyně). Krajský soud toto doporučení označil jednak za snahu „zavařit“ svědkyni u jejího zaměstnavatele, jednak žalovanému vytkl, že ignoroval odpovědnost svědkyně za porušení pořádku ve státní správě nepravdivou svědeckou výpovědí. Podle žalovaného se tato závada netýká věci samé. Žalovaný nehodlal svědkyni „zavařit“, ani neignoroval odpovědnost svědkyně za porušení pořádku ve státní správě. Žalovaný vychází z předpokladu, že servírování alkoholického nápoje osobě, která si objedná nealkoholický nápoj a o níž obsluha restaurace ví, že do restaurace přijela motorovým vozidlem, je velmi nebezpečné jednání, které by mělo být eliminováno. Žalovaný je podle § 124 odst. 4 písm. c) zákona o silničním provozu provádí prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích – i v této souvislosti je jeho doporučení relevantní a soud mu jej nemůže spravedlivě vytýkat. Námitce soudu, že

žalovaný ignoroval odpovědnost svědkyně za přestupek proti pořádku ve veřejné správě, žalovaný nerozumí. Uplatnění této odpovědnosti není třeba správnímu orgánu prvního stupně doporučovat; pokud tento orgán spáchání takového deliktu zjistí, je povinen z moci úřední zahájit příslušné řízení.

[11] Krajský soud v napadeném rozsudku konečně bez podrobnějších úvah shrnuje, že se správním orgánům nepodařilo prokázat naplnění subjektivní stránky přestupku. Podle žalovaného však bylo zavinění žalobce prokázáno, na což žalovaný výslovně upozornil v odůvodnění svého rozhodnutí odkazem na § 3 zákona o přestupcích. Nedbalost žalobce byla jednoznačně prokázána, k čemuž žalovaný dokazuje též na sdělení Ministerstva dopravy týkající se podnětu žalobce k provedení nezkumného řízení. Ze správních spisů vyplývá, že během jednání s hlídkou Policie České republiky žalobce hůře artikuloval a z jeho dechu byl cítit zápach po alkoholu: žalobce tedy nemůže argumentovat nenaplněním subjektivní stránky přestupku, neboť si musel být ovlivnění alkoholem vědom. Krajský soud navíc nepřípadně smísil otázku zavinění s posuzováním míry zavinění podle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích pro účely stanovení druhu a výše trestu. Správní orgány nemohly tento aspekt při úvaze o trestu posuzovat vzhledem k postoji žalobce, který zavinění popíral.

[12] Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobce se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Z námitek žalovaného předně vyplývají pochybnosti o přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k posouzení této otázky je ostatně zdejší soud povinen z úřední povinnosti, viz výše). Judikatura již dovodila, že „[v] *případech, kdy soud zruší rozhodnutí správního orgánu, může být jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů například tehdy, není-li z něj zřejmé, proč soud považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné, resp. jaká konkrétní vada řízení před správním orgánem nastala. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů je též rozsudek, v němž výtky soudu vůči správnímu orgánu nemají oporu ve správním spisu či v provedeném dokazování před soudem a správním orgánem*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2009, č. j. 1 Azs 20/2009 - 68, dostupný na www.nssoud.cz).

[17] Nejvyšší správní soud k tomu předně podotýká, že struktura napadeného rozsudku a způsob, jakým se krajský soud vypořádal s předmětem řízení a jakým pojednal o jednotlivých problematických bodech (včetně užívání řady zabarvených výrazů a obratů), má určitý negativní vliv na přesvědčivost rozsudku. Přes tento způsob je v řadě případů právní názor krajského soudu k nadneseným sporným otázkám seznatelný. Tak tomu ovšem není v části, v níž krajský soud vytýká žalovanému, že se správním orgánům nepodařilo prokázat naplnění subjektivní stránky přestupku. Kromě citace příslušné právní úpravy a judikatury neobsahuje napadený rozsudek žádné uchopitelné úvahy ve vztahu k projednávanému případu. Krajský soud nevysvětlil, proč je podle jeho názoru rozhodnutí žalovaného nezákonné: za takové vysvětlení nelze považovat blíže nerozvedený dojem krajského soudu, že *„argumenty, s nimiž pracuje žalovaný správní orgán, (...) nejsou tak silné jako opačné argumenty, jež předkládá žalobce“*. Na základě tohoto konstatování krajského soudu se žalovaný nedozvěděl, v čem udělal chybu a jak by ji měl napravit, jaké argumenty či důkazy a proč považuje krajský soud za určující v dané věci. Rozsudek krajského soudu je proto v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[18] Žalovaný dále krajskému soudu vytýkal, že neprovedl v žalobě navržený důkaz výslechem svědkyně M. a jejího zaměstnavatele. Oprávnění správního soudu provádět důkazy upravuje § 77 odst. 2 s. ř. s.: *v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak*. Judikatura Nejvyššího správního soudu vykládá toto ustanovení tak, že „[z]*jištění skutkového stavu prostřednictvím provádění důkazů je primárním úkolem správního orgánu. Z principu plné jurisdikce nicméně plyne oprávnění správního soudu řešit nejen otázky právní, ale i skutkové, a tedy i prověřovat a doplňovat skutková zjištění správního orgánu. To, zda soud důkaz provede sám, nebo uloží jeho provedení správnímu orgánu, je vždy na úvaze soudu: možnost soudu provést důkaz (...) nelze zaměnit za povinnost. To ale neznamená, že by soud mohl řešit otázku, kdo má důkaz provést, zcela libovolně. Dospěje-li soud k závěru, že je třeba doplnit dokazování, pohybuje se ve své úvaze mezi dvěma možnostmi. Zaprvé, pokud by provedením určitého důkazu soud nahrazoval činnost správního orgánu [skutkový stav vyžaduje ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. rozsáhlé nebo zásadní doplnění], pak soud tento důkaz neprovede a uloží jeho provedení správnímu orgánu. Za druhé, pokud by provedení důkazu směřovalo pouze k lepšímu objasnění skutkového stavu, který byl již zjištěn a popsán správním orgánem, provede tento důkaz (považuje-li to za nezbytné) soud. Přitom při posuzování otázky, kdo by měl příslušný důkaz provést, musí soud vždy brát zřetel na zásadu procesní ekonomie, aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování řízení a zatěžování jeho stran.*“ (rozsudek ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 90/2009 - 89, dostupný na www.nssoud.cz).

[19] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že výslech svědkyně M. provedený Magistrátem města Plzně nebyl ani z daleka vyčerpávající. Po zvážení všech okolností případu však zdejší soud nemůže souhlasit s krajským soudem, že tento výslech mohl provést pouze některý ze správních orgánů (slovy krajského soudu tento důkazní prostředek *„přímo volal po tom, aby byl proveden už před správním orgánem“*). Žalobce založil svoji obranu primárně na tom, že jednal ve skutkovém omylu, tj. že zkonzumoval alkoholický nápoj, aniž o tom věděl. Žalobce se k tomu kromě vlastního tvrzení odvolával pouze na svědectví svědkyně M. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že chování svědkyně bylo neobvyklé, neboť personál restaurace či baru zpravidla jedná dle přání zákazníka; důvěryhodnost její výpovědi proto byla pro závěr o skutkovém omylu určující. Ověření

této důvěryhodnosti mohl bezpochyby vhodně kladenými otázkami zaměřenými na průběh, okolnosti a rozličné detaily svědkyní a žalobcem popisovaného děje učinit i krajský soud. Pokud by totiž při výslechu zjistil, že svědkyně je nedůvěryhodná, resp. že žalobcem tvrzený skutkový děj je smyšlený a nemůže obstát, byla by znehodnocena jakákoliv žalobcova obrana, kterou vystavěl v rámci správního řízení, a rozhodnutí krajského soudu by mělo směřovat k zamítnutí žaloby. Naopak ukázalo-li by se, že svědkyně důvěryhodná je a skutkový děj popsaný žalobcem se s největší pravděpodobností odehrál, musel by soud upřít svoji pozornost na zkoumání dalších v žalobě nadnesených otázek týkajících se zavinění. Naznačený výslech svědkyně M. by podle názoru Nejvyššího správního soudu vedl k lepšímu objasnění skutkového stavu a k vymezení otázek, jimiž je třeba se v soudním řízení dále zabývat. Kasační soud proto dospěl k závěru, že se krajský soud odmítnutím provedení výslechu dopustil vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajský soud v novém řízení též zváží, zda je ve věci účelné provést výslech zaměstnavatele svědkyně M., který navrhl žalovaný ve vyjádření k žalobě, a svůj postup odůvodní.

[20] Nejvyšší správní soud musel přisvědčit žalovanému i v námitkách týkajících se doporučení žalovaného Magistrátu města Plzně ohledně dalšího postupu v případě jednání svědkyně M. Je zjevné, že toto doporučení bylo žalovaným dáno nad rámec věci samé. Důležitější skutečností je ovšem to, že krajský soud se tímto doporučením zabýval nad rámec prostoru, který mu vymezila žaloba; žalobce tuto otázku vůbec nenadnesl. Podstata výtek krajského soudu vůči žalovanému není zdejšímu soudu zcela zřejmá, nicméně zjevně se nejednalo o pochybení, k němuž by mohl správní soud přihlédnout z úřední povinnosti. Vybočením z mezí žalobních bodů se krajský soud dopustil vady řízení. Nejvyšší správní soud nicméně v kontextu projednávaného případu nedospěl k závěru, že by tato vada měla za následek nezákonnost rozsudku krajského soudu jako celku, neboť rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno primárně z jiných důvodů. V novém řízení se ovšem krajský soud touto otázkou stojící mimo vymezený žalobní rámec zabývat nebude.

[21] Z důvodu konstatované nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a vady řízení před krajským soudem musel Nejvyšší správní soud vážit, zda je v rámci kasačního řízení ještě otevřen prostor pro přezkum dalších kasačních námitek žalovaného. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, dostupné na www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že *„krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní*

námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné".

[22] Jelikož se krajský soud přezkoumatelným způsobem nevyjádřil k námitkám týkajícím se zavinění a jelikož neprovedl výslech svědkyně M., který může mít zásadní vliv na posouzení skutkového stavu věci, neshledává zdejší soud oddělitelnou část napadeného rozsudku, kterou by se mohl meritorně zabývat. Teprve poté, kdy krajský soud přezkoumatelným způsobem odůvodní své rozhodnutí a reflektuje navržené důkazy, bude moci Nejvyšší správní soud přikročit k přezkumu věci samé; v této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že svým rozhodnutím nijak nepředjímá výsledek žalobního sporu, tj. nevyjadřuje se ke správnosti a zákonnosti rozhodnutí žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Jelikož Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace shledal, že se Krajský soud v Plzni dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, a že jeho rozsudek trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, zrušil jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán shora uvedeným právním názorem, tj. provede důkladný výslech svědkyně M. a poté v rámci žalobních bodů případ posoudí a své závěry srozumitelným a vyčerpávajícím způsobem odůvodní.

[24] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. listopadu 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu