

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. Š.,** zastoupený Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem se sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2016, čj. 119695/2016/KUSK-DOP/HRO, sp. zn. 119695/2016/KUSK/2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2017, čj. 51 A 35/2016-25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Roberta Cholenského, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Rakovník (dále jen „městský úřad“) ze dne 27. 7. 2016, čj. MURA/39937/2016, sp. zn. ODO01/66151/2015/DS, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění, neboť porušil § 5 odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu tím, že dne 1. 12. 2015 kolem 12:50 hodin v obci Rakovník řídil motorové vozidlo tovární značky Mercedes Benz, registrační značky X, v době, kdy byl ještě pod vlivem návykové látky, neboť byla ve vzorku jeho krevního séra prokázána přítomnost tetrahydrocannabinolu v koncentraci 3,2 ng/ml a přítomnost jeho metabolitu, kterým je carboxy-

tetrahydrocannabinol, za což mu byla uložena pokuta ve výši 3000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 8 měsíců. K odvolání žalobce žalovaný v záhlaví tohoto rozsudku označeným rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016 rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, které Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl a rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud přisvědčil žalobní námitce o nepředložení standardního operačního postupu v souvislosti s vypracováním znaleckého posudku. Krajský soud správním úřadům vytkl, že se k této námitce, kterou žalobce uplatnil v řízení před městským úřadem i v odvolání, nijak nevyjádřily. Krajský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud v této souvislosti rovněž konstatoval, že ačkoli žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě neuvedl jméno znalce, který potřebuje k vypracování revizního znaleckého posudku znát standardní operační postup pro stanovení příslušné návykové látky, je právem obviněného z přestupku (žalobce) znát konkrétní způsob analýzy vzorku jeho krve, který je upraven právě standardním operačním postupem. Ostatní žalobní námitky krajský soud důvodnými neshledal.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d). s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítl, že námitkou žalobce týkající se nepředložení standardního operačního postupu se ve svém rozhodnutí vypořádal; s touto námitkou se vypořádal rovněž městský úřad. Námitka byla shledána nedůvodnou, neboť byla vyvrácena dodatkem znaleckého posudku, jehož součástí byly veškeré dokumenty, které se vztahovaly k výsledku laboratorního vyšetření krve žalobce. Uvedenou námitkou se zabýval také znalec Ing. J. H. v dodatku znaleckého posudku, na který správní orgány ve svých rozhodnutích odkázaly; rovněž tímto způsobem byla vypořádána.

[6] Dále stěžovatel uvedl, že standardní operační postup (interní předpis) neměly správní orgány k dispozici z důvodu odmítavého postoje třetí osoby, v jejímž je vlastnictví; znalec s ním sám nemůže nakládat, resp. je mu uloženo (zřejmě pod sankcí) s tímto předpisem nenakládat. Znalec Ing. H. jej však byl ochoten předložit v řízení před soudem.

[7] Z tohoto důvodu také stěžovatel navrhoval výslech znalce Ing. H., který by potvrdil, že standardní operační postup nemá na výsledky laboratorního vyšetření žádný vliv. Dále stěžovatel rozvedl, co se rozumí standardními operačními postupy, a krajskému soudu vytkl, že se nijak s jeho důkazními návrhy nevypořádal.

pokračování

[8] K žalobcovu tvrzení, že od počátku řízení avizoval, že má v úmyslu přezkoumání znaleckého posudku objednat, ale vzhledem k tomu, že jím oslovený znalec neměl k dispozici standardní operační postup, nemohl zadání splnit, stěžovatel uvedl, že se jedná jen o obecné tvrzení T. P. (zástupce žalobce ve správním řízení), které nebylo prokázáno. Na žalobce se totiž *„přeneslo důkazní břemeno prokázat, že standardní operační postup je důkazem vyvracejícím objektivní zjištění obsahu drogy v krvi žalobce*". T. P. nemá podle stěžovatele odbornou způsobilost v oboru toxikologie; jeho tvrzení, že nebylo možné získat standardní operační postup, je tedy pouhou spekulací. Pokud totiž znalec Ing. H. potřebný operační postup získal, mohl jej získat i *„imaginární znalec"* žalobce.

[9] Dále stěžovatel namítl, že krajský soud se měl *„vypořádat se skutečností, co vlastně standardní postup obsahuje, a jak jeho nepředložení vyvrátí veřejnou listinou zjištěné objektivní skutečnosti – obsah drog v krvi žalobce*".

[10] Stěžovatel závěrem konstatoval, že podkladem pro správní rozhodnutí je pouze závěr znaleckého posudku o potvrzení drog v krvi žalobce. Nemůže být tedy vadou správního řízení, že správní orgány nemohly získat standardní operační postup.

[11] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dále navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že standardní operační postup je klíčový dokument, jehož případné nedodržení je důvodem pro zpochybnění znaleckých závěrů. Žalobce se jej tedy legitimně domáhá.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Důvod, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, byla nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí, neboť stěžovatel (a před ním ani městský úřad) nijak nevypořádal námitku žalobce, která se týkala nepředložení standardního operačního postupu ke znaleckému posudku znalce Ing. Holoubka ze dne 31. 12. 2015 ve znění jeho dodatku ze dne 21. 2. 2016.

[15] Z obsahu správního spisu je zjevné, že žalobce již na počátku správního řízení v podání ze dne 18. 1. 2016 vyjádřil nesouhlas se znaleckým posudkem ze dne 31. 12. 2015, žádal jeho doplnění a rovněž uvedl, že má v úmyslu předložit revizní znalecký posudek, který však zatím nemůže pro neúplnost znaleckého posudku ze dne 31. 12. 2015 objednat. Žalobce mimo jiné požadoval, aby znalec Ing. H. označil standardní operační postupy, na jejichž základě analýzu provedl; pokud nejsou veřejně přístupné, aby rovněž předložil jejich kopii. V dodatku znaleckého posudku ze dne 21. 2. 2016 Ing. H. identifikoval standardní operační postup, podle kterého analýzu provedl. Dále ovšem konstatoval, že standardní operační postup není veřejně přístupným dokumentem, neboť je ve vlastnictví

Krajské zdravotní, a. s., a on sám není oprávněn jej dále poskytnout. Znalec také prohlásil, že v případě soudního projednávání případu bude standardní operační postup předán soudu. Žalobce na dodatek znaleckého posudku reagoval podáním ze dne 31. 3. 2016, v němž vytkl nepředložení standardního operačního postupu znalcem a zdůraznil, že každý znalecký posudek, který se má stát podkladem správního rozhodnutí, musí být přezkoumatelný, aby jeho závěry mohly být zrevidovány jiným znalcem. Žalobce opětovně uvedl, že hodlá předložit revizní znalecký posudek, který však dosud není možné s ohledem na absenci standardního operačního postupu vypracovat.

[16] NSS považuje nejprve za nezbytné připomenout, že správní orgány (ani správní soudy) si v projednávané věci nemohou samy učinit úsudek o odborných otázkách z oboru zdravotnictví, odvětví toxikologie. K těmto odborným otázkám tedy byl správně ve správním řízení vypracován znalecký posudek. Tento posudek ovšem správní orgány musí hodnotit jako každý jiný důkaz podle zásady volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu), a to zejména v tom ohledu, zda splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Hodnotí, zda se posudek vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně těch, jež namítá obviněný z přestupku (žalobce). Posudkový závěr musí být náležitě zdůvodněn a podložen, aby byl přesvědčivý a srozumitelný i pro správní orgány (potažmo soudy), které nemají, a ani nemohou mít, předmětné odborné znalosti. Správní orgány ověřují, zda daný posudek je úplný a přesvědčivý ve výše uvedeném smyslu (viz obdobně ve vztahu k rozhodování správních soudů např. rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2017, čj. 8 Ads 136/2017-35). Není proto správný názor stěžovatele, že podkladem pro správní rozhodnutí je pouze závěr znaleckého posudku o potvrzení návykových látek (drog) v krvi žalobce.

[17] Městský úřad se s námitkou žalobce, která se týkala nedoložení standardního operačního postupu, nijak nevypořádal. Tvrdí-li stěžovatel v kasační stížnosti, že se tak stalo na straně čtvrté první odstavec shora a na straně třetí sedmnáctý řádek zdola rozhodnutí městského úřadu, nelze mu přisvědčit. Na straně třetí sedmnáctý řádek zdola, městský úřad pouze konstatoval, že žalobce *„v písemném vyjádření uvedl, že znalec odmítl poskytnout správnímu úřadu kopii Standardního operačního postupu (číslo a jméno postupu viz písemné vyjádření) s tím, že není veřejně přístupný. Z vyjádření dále vyplývá, že dle jejich názoru je znalecký posudek nepřezkoumatelný a tím přišli o možnost podat revizi znaleckého posudku.“* Městský úřad poté na straně čtvrté první odstavec shora podrobně popsal odběr vzorku krve žalobci a další manipulaci s ním, přičemž dospěl k závěru, že žalobci bylo vytýkané jednání prokázáno. Městský úřad se však na tomto (stěžovatelem označeném) místě svého rozhodnutí (ani nikde jinde) nevypořádal s citovanou námitkou žalobce. Městský úřad zejména nijak nehodnotil, zda na úplnost a přesvědčivost znaleckého posudku znalce Ing. H. má nějaký vliv nepředložení standardního operačního postupu. Nelze tedy než konstatovat, že rozhodnutí městského úřadu je v tomto směru nepřezkoumatelné.

[18] Vadu rozhodnutí městského úřadu nezhojil ani stěžovatel, který se rovněž touto otázkou nezabýval, přestože ji žalobce opětovně vznesl jako odvolací námitku. Tvrdí-li stěžovatel, že tuto námitku vypořádal na straně páté a šesté svého rozhodnutí, nelze s ním opět souhlasit. Na straně páté svého rozhodnutí sice tuto námitku stěžovatel uvádí jako námitku odvolací, ale následně se s ní nijak nevypořádává. O jeho rozhodnutí v tomto ohledu platí totéž, co uvedl NSS již k rozhodnutí městského úřadu.

[19] Pro úplnost NSS dodává, že z hlediska nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů neobstojí ani argumentace stěžovatele, že dotčená námitka byla vypořádána v dodatku znaleckého posudku, na který správní orgány odkázaly. Znalec Ing. H. totiž v tomto dodatku pouze označil konkrétní standardní operační postup a uvedl, že jej není oprávněn třetím osobám poskytnout. Takové konstatování ovšem nelze ani v případě, že by správní orgány na ně odkázaly, považovat za vypořádání předmětné námitky žalobce.

[20] Rozvedl-li stěžovatel až v kasační stížnosti definici standardních operačních postupů (tj. *„písemné návody popisující, jak provádět zkoušky nebo činnosti, které nejsou podrobně uvedeny v plánu studie nebo ve zkušebních směrnicích“*), musí NSS konstatovat, že chybějící důvody rozhodnutí nelze doplňovat teprve v soudním řízení správním, a to např. ve vyjádření k žalobě, resp. v kasační stížnosti. Účelem správního soudnictví není dát správnímu orgánu možnost doplnit důvody, pro které nevyhověl odvolání účastníka řízení. Tyto důvody mají být obsaženy již v rozhodnutí o odvolání. Pokud tam obsaženy nejsou, je dán důvod ke zrušení odvolacího rozhodnutí (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, ze dne 18. 6. 2012, čj. 8 As 60/2011-64, ze dne 9. 2. 2015, čj. 1 Azs 224/2014-35, ze dne 30. 6. 2017, čj. 7 Ads 149/2017-18 atd.). Za situace, kdy se správní orgány nijak opakovaně vznášenou námitkou žalobce týkající se otázky standardního operačního postupu nezabývaly, nelze po krajském soudu požadovat, jak činí stěžovatel v kasační stížnosti, aby tuto otázku řešil za ně. Jinými slovy řečeno, aby rozhodnutí správního orgánu mohlo vyvolat zákonem stanovené účinky, musí obstát samo o sobě; soud nemůže v přezkumném řízení nahrazovat rozhodovací činnost správního orgánu a napravovat jeho pochybení.

[21] Právě v návaznosti na nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele dospěl krajský soud k závěru, že je nutné je podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit; není namístě ve věci nařizovat jednání a provádět účastníky navržené důkazy (viz str. 8 napadeného rozsudku). Tomuto závěru krajského soudu nelze ničeho vytknout, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele ze své podstaty brání tomu, aby krajský soud mohl přezkoumat zákonnost a správnost závěrů, ke kterým stěžovatel dospěl. Neobstojí tedy ani kasační námitka, že se krajský soud nevypořádal s důvody, pro které nevyhověl důkazním návrhům stěžovatele.

[22] Namítá-li stěžovatel, že se standardním operačním postupem jako interním předpisem jiného subjektu nemůže znalec nakládat (resp. správní orgány jej neměly k dispozici *„z důvodu odmítnutí třetí osoby“*), připomíná NSS znění § 53 odst. 1 správního řádu, podle něhož platí, že *správní orgán může usnesením uložit tomu, kdo má listinu potřebnou k provedení důkazu, aby ji předložil*. Tato kasační námitka je ostatně poněkud rozporná s další argumentací stěžovatele, že standardní operační postup mohl získat znalec, kterému měl vypracování revizního znaleckého posudku zadat žalobce.

[23] Důvodnou neshledal NSS ani kasační námitku týkající se důkazního břemene žalobce, které podle názoru stěžovatele zahrnuje povinnost stěžovatele prokázat, že standardní operační postup je *„důkazem vyvracejícím objektivní zjištění obsahu drogy v krvi*

žalobce“. Standardní operační postup byl totiž i dle vyjádření znalce Ing. H. jedním z podkladů jím zpracovaného znaleckého posudku a případný revizní znalecký posudek se nepochybně může vyjádřit také k dodržení tohoto postupu znalcem Ing. H..

[24] Namítá-li dále stěžovatel, že „*veřejnou listinou*“ byly zjištěny objektivní skutečnosti (obsah návykových látek v krvi žalobce), není zřejmé, co vlastně touto veřejnou listinou rozumí. Legální definici veřejné listiny podává § 53 odst. 3 správního řádu, podle něhož „*listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními právními předpisy prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno*“. Veřejnou listinou tak rozhodně není např. ve správním řízení opatřený znalecký posudek včetně jeho dodatku. Za situace, kdy stěžovatel onu „*veřejnou listinu*“ v kasační stížnosti ani nijak nekonkretizoval, nemůže ovšem NSS jinak, než konstatovat nedůvodnost této námitky.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[27] Stěžovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., a náleží mu náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[28] Žalobci přísluší vůči stěžovateli náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti, která spočívá v částce odpovídající odměně advokáta za zastupování ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, NSS mu odměnu a náhradu hotových výdajů navýšil o částku odpovídající uvedené dani, tj. 714 Kč. Celkem tedy náklady vynaložené žalobcem na jeho právní zastoupení v řízení před NSS činí částku 4114 Kč. Tuto částku je povinen stěžovatel žalobci zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. listopadu 2018

pokračování

Ondřej Mrákota
předseda senátu