



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **MUDr. Y. V.**, zast. JUDr. Pavlem Hálou, advokátem, AK Brno, Mezírka 1, 602 00, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, odbor dopravy, Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2004, č. j. 57 Ca 50/2003 – 51,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2004, č. j. 57 Ca 50/2003 – 51, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor dopravy, ze dne 19. 8. 2002, č. j. OD/1752/02/Ro, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně podané proti rozhodnutí Okresnímu úřadu Brno – venkov ze dne 30. 5. 2002, č. j. RD 5135/01, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou přestupkem podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se měla dopustit tím, že dne 6. 1. 2002 ve 21:15 hod. řídila v obci Ž. na ulici N. osobní motorové vozidlo Š. O., RZ a při kontrole hlídkou policie se podrobila orientační dechové zkoušce s pozitivním výsledkem, a když byla policisty vyzvána, aby se podrobila lékařskému vyšetření a odběru krve, odmítla toto učinit i po poučení o možné sankci. Podle § 30 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. jí byla uložena pokuta ve výši 15 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 24 měsíců od právní moci rozhodnutí a podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. a § 1 odst. 1 vyhlášky MVČR č. 231/1996 povinnost nahradit náklady přestupkového řízení v částce 500 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Pod bodem IV. žaloby především namítala porušení Ústavy, Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod. Nesouhlasila dále s právní úpravou uvedenou v části páté zákona č. 99/1963 Sb. (občanský soudní řád - dále jen „o. s. ř.“), která podle žalobkyně znemožňovala přezkoumání rozhodnutí správních orgánů v plné jurisdikci. Dále namítala věcnou nepříslušnost orgánu, který napadené rozhodnutí vydal a dovozovala, že podle § 124 odst. 3 písm. 1) ve spojení s § 124 odst. 2 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o odvolání proti rozhodnutí okresního úřadu, vydaného podle tohoto zákona, rozhoduje ministerstvo. V bodě V. žaloby namítala nedostatečná skutková zjištění, která spatřovala v tom, že nebylo zjištěno ani zohledněno, že odběr krve odmítla ze zdravotních důvodů, což doložila znaleckým posudkem. Odběr moči nejenže neodmítla, nýbrž o možnosti poskytnout moč namísto vzorku krve s ní nikdo nejednal. Pokud se vyjádřila k policistům tak, že se nebude k věci vyjadřovat, měla tím na mysli, že se nebude před policisty, jako orgány nekompetentními, vyjadřovat o svém zdravotním stavu. Uváděla, že její právní zástupkyně pouze nedopatřením nepředložila v průběhu správního řízení veškerou lékařskou dokumentaci, která by potvrzovala závěr, že odběrem krve by bylo ohroženo její zdraví. Dále namítala, že prostřednictvím právní zástupkyně podala odvolání s tím, že jeho odůvodnění poskytne do čtrnácti dnů. Předpokládala totiž, že do té doby obstará znalecký posudek, jímž by mohla prokázat, že odběr krve by byl spojen s nebezpečím pro její zdraví. Protože však zjistila, že znalecký posudek nebylo možno v této lhůtě zajistit, telefonicky se spojila se správním orgánem, přičemž jí mělo být řečeno, že i kdyby doplnění neučinila, je správní orgán povinen vyzvat ji k doplnění odůvodnění odvolání.

Namítala dále, že v řízení o přestupcích je správní orgán povinen náležitě zjistit skutečný stav věci a důkazní břemeno je na jeho straně. Neměl tedy připustit, aby obviněný byl nucen obstarávat znalecké posudky a předkládat důkazy o své nevině. Navíc rozhodoval jen na základě podkladů předložených policií, aniž by tyto podklady ověřil a aniž by provedl nalézací řízení ve správním řízení po zahájení správního řízení. Tím, že neprovedl nalézací řízení, nepředvolal svědky – policisty, kteří její údajné jednání měli prokázat, znemožnil žalobkyni klást otázky těmto svědkům ve smyslu § 33 zákona č. 71/1967 Sb. (dále jen „správní řád“). Podle názoru žalobkyně tímto postupem správní orgán znemožnil objasnění tak podstatné otázky, jakou je, zda policisté s ní jednali pouze o odmítnutí odběru krve, nebo zda s ní jednali o odmítnutí komplexního lékařského vyšetření, spojeného s odběrem krve nebo moči. Tímto postupem rovněž správní orgán způsobil, že ve věci nebyl zjištěn skutečný stav. Na této situaci podle názoru žalobkyně nic neměnil ani její případný podpis na eventuálním rozsáhlém poučení, protože během jednání s policisty se jí žádného poučení nedostalo, předtisk policejního protokolu, na kterém eventuálně poučení mohlo být předtištěno, vůbec nečetla, neboť k tomu nebyly splněny nezbytné podmínky, byla noc, a v místě nebylo žádné osvětlení. Konstatovala, že během řízení o přestupku a během správního řízení o přestupku došlo k celé řadě procesních pochybení, znamenajících porušení zákona, kdy napadené rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, jak vyžaduje ustanovení § 3, § 32 a 46 zákona č. 71/1967 Sb. Dovolávala se dále porušení čl. 2 odst. 3 a čl. 10 Ústavy a porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Navrhovala, aby rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo zrušeno a věc byla vrácena žalovanému správnímu orgánu k doplnění dokazování a k novému projednání a rozhodnutí. Současně žádala, aby byl žalovaný zavázán uhradit náklady soudního řízení.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 21. 10. 2002, č. j. 29 Ca 293/2002 – 18, postoupil věc se zřetelem k ustanovení § 246 odst. 3 o. s. ř. v jeho znění do 31. 12. 2002 Městskému soudu v Brně jako soudu věcně a místně příslušnému k projednání přestupku. Dne 8. 1. 2003 předal Městský soud v Brně na základě ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb. spis Krajskému soudu v Brně.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 21. 4. 2004, č. j. 57 Ca 50/2003 – 51, žalobu zamítl a rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku obsáhle popsal jednotlivá vyjádření účastníků řízení. K námitce žalobkyně, že rozhodoval věcně nepřislušný správní orgán, uvedl soud, že se zcela ztotožňuje se stanoviskem žalovaného, že rozhodoval správný správní orgán s tím, že navíc sama žalobkyně v době podávání odvolání byla přesvědčena o tom, že o odvolání má rozhodovat Krajský úřad Jihomoravského kraje. Pokud jde o námitky žalobkyně uvedené v žalobě, odkázal soud na vyjádření žalovaného. Se žalovaným se pak ztotožnil v tom, že napadené rozhodnutí je po stránce věcné i právní správné, a to i ve vztahu k druhu a výši uložené sankce.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatelka nejprve namítala nicotnost původního správního aktu proto, že ve věci rozhodoval nepřislušný orgán druhého stupně. Namítala v této souvislosti, že Krajský soud v Brně během řízení nepřezkoumal, zda je rozhodnutí nicotné, v rozsudku svůj názor neodůvodnil tak, aby jeho právní názor byl zřejmý a bylo patrné, jakými úvahami byl veden, a která ustanovení při hodnocení dané otázky použil, nýbrž v odůvodnění napadeného rozsudku pouze konstatoval, že rozhodoval správný správní orgán. Krajský soud v Brně správní rozhodnutí neodstranil, ale naopak je potvrdil. Konstatovala dále, že nejde o to, že by snad nevěděla, kterému nadřízenému správnímu orgánu odvolání zaslat. Pokud byla v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně poučena o tom, že odvolat se může právě ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odvolala se k tomuto orgánu. Podstatné však podle názoru stěžovatelky je to, a proto také namítala nepřislušnost, že tento krajský úřad podle zákona neměl rozhodovat, resp. žádný krajský úřad neměl rozhodovat, a již vůbec ne jeho odbor dopravy, protože projednávat odvolání v řízení o přestupcích proti rozhodnutí o přestupku na úseku dopravy je oprávněno pouze a výslovně ministerstvo. Namítala tedy, že rozhodnutí žalovaného je nicotné. K tomuto problému dále rozvedla, že kompetence správních orgánů v řízení o přestupcích, i to, který orgán a v kterém stupni je oprávněn rozhodovat, určuje zákon. Tyto kompetence určuje obecný právní předpis a zvláštní právní předpisy. Obecným právním předpisem je zákon o správním řízení a dále se kompetencemi jednotlivých správních orgánů v řízení o přestupcích zabývají zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. a zákon č. 361/2000 Sb., ve znění novel. Stěžovatelka věcnou nepřislušnost Krajského úřadu JM kraje dovozovala z jednotlivých ustanovení zákona o přestupcích a zákona č. 361/2000 Sb. Podle jejího názoru věcnou příslušnost ministerstva bylo možno dovodit z ustanovení § 124 odst. 2 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., kdy tento zákon je třeba považovat za speciální ve vztahu k zákonu č. 129/2000 Sb. Teprve od 1. 1. 2003, kdy nabyly účinnosti novely zákona č. 361/2000 Sb., byly určeny kompetence a pravomoci i věcná příslušnost jednotlivých orgánů k projednávání přestupků oproti původnímu stavu naprosto odlišně. Podle právního stavu od 1. 1. 2003 zákon již neurčuje, že o odvolání proti rozhodnutí o přestupcích rozhoduje ministerstvo. Citovaný zákon dnes tuto otázku již neřeší, proto podle jejího názoru v tomto okamžiku je již na místě použít zákon č. 129/2000 Sb., z jehož ustanovení § 67 odst. 1a

skutečně vyplývá, že krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštního zákona.

Stěžovatelka dále namítala, že správní orgány nerozhodovaly po náležitém a objektivním zjištění skutečného stavu věci, nýbrž rozhodovaly jen na základě nedostatečných a skutek zcela neprokazujících podkladů, neobjasňují všechny povinné znaky skutku, a stejně tak krajský soud neprovedl dokazování a nezabýval se otázkou, zda byly naplněny všechny zákonné znaky přestupku. Domnívala se, že důvody, pro které odmítala odběr krve, zde vždy objektivně existovaly, byly jí známy, a v případě podstoupení odběru krve by mohlo být ohroženo její zdraví. Nikdy neodmítla lékařské vyšetření, jak jí je kladeno za vinu již z toho prostého důvodu, že lékařské vyšetření policisty nebylo nikdy nařízeno. Svoje tvrzení odůvodňovala tím, že k provedení lékařského vyšetření je třeba jen policejního rozhodnutí, nikoliv souhlas přestupce. Lékařské vyšetření totiž nařizuje policista a realizuje jej předvedením ve smyslu ustanovení § 13 odst. 6 zákona č. 283/1991 Sb., bez ohledu na vůli a postoj přestupce. Teprve po předvedení přestupce k lékařskému vyšetření (které se skládá z části klinické a speciálních odběrů tělních tekutin, příp. tedy i krve) je nutné vzít v úvahu postoj přestupce a hodnotit, pouze však dílčí otázku lékařského vyšetření, a to samotný souhlas či nesouhlas pacienta s poskytnutím vzorku krve. Komunikace na toto téma by však měla probíhat za dodržení všech dalších právních norem, vyplývajících z jiných právních předpisů, a to pouze mezi pacientem a lékařem, aby byla zajištěna diskrétnost sdělení informací o zdravotním stavu. Nesouhlasila dále s tvrzením žalovaného, že u předkládaných písemností během ústního jednání musela znát jejich obsah a musela tedy vědět, že se netýkají podstatných okolností. Namítala dále, že ze skutečnosti, kdy se k věci odmítla vyjádřit na místě kontroly nemůže přece vyplývat, že se nehodlala vyjádřit později a že nehodlá prokazovat, že odmítla jen odběr krve a jen v zákonných podmínkách. Podle názoru stěžovatelky pokud se občan nevyjádří před policisty o věcech, o kterých s nimi není povinen jednat, nelze z této skutečnosti dovodit závěr, které učinily správní orgány a potvrdil soud, totiž že svým odepřením se vyjádřit fakticky prokázala svoji vinu. Dále namítala, že se nezakládá na pravdě, co soud považoval za prokázané, totiž, že byla poučena podle § 30 zákona o přestupcích. Zejména namítala, že poučena nijak nebyla, a jednak citované ustanovení žádné poučení neobsahuje. Ze všech těchto důvodů, kdy Krajský soud v Brně neprojednal věc v plné jurisdikci a nezjistil tedy skutečný stav věci, nezkoumal a neodůvodnil namítanou nicotnost napadeného správního rozhodnutí tak, aby z rozsudku byl seznatelný jeho právní názor na věc, navrhovala, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti považoval námitku věcné nepřislušnosti za nedůvodnou. Podle jeho názoru v řízení o přestupcích vyplývá oprávnění krajských úřadů rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím okresních úřadů z ustanovení § 67a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění do 31. 12. 2002. Podle jeho názoru ve věcech odvolání v přestupkových řízeních podle zákona č. 200/1990 Sb. žádný zákon nestanoví působnost speciálního orgánu, a proto byla uplatněna obecná úprava podle výše citovaného ustanovení zákona o krajích v jeho znění do 31. 12. 2002. Podle názoru žalovaného napadená rozhodnutí vycházela ze zcela spolehlivě a přesně zjištěného stavu věci, k jejich vydání byly shromážděny naprosto dostatečné podklady rozhodnutí, jak má na mysli ustanovení § 32 odst. 1 a ustanovení § 3 odst. 4 správního řádu. Podle názoru žalovaného napadeného rozhodnutí splňují všechny požadavky, které na správní rozhodnutí klade ustanovení § 46 správního řádu. Rovněž nedošlo k žádným procesním vadám ani k porušení práv účastníka řízení. Podle názoru žalovaného nedošlo ani k porušení práv zaručených Ústavou ČR, Listinou základních práv a svobod a čl. 6 Mezinárodní dohody o ochraně

základních lidských práv a svobod. Státní moc byla vykonávána v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku Krajského soudu v Brně zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně označila její důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti pak dále lze dovodit, že její námitky lze obsahově podřadit i pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené b) vady 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, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Po přezkoumání věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud v posuzované věci především uvádí, že zcela souhlasí s názorem stěžovatelky, že krajský soud nepřezkoumal námitku stěžovatelky, týkající se věcné nepřislušnosti, a v rozsudku k této námitce nevyslovil žádný právní názor. Jeho odkaz na vyjádření žalovaného je naprosto nedostačující, a to zvláště za situace, kdy podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí vadami, které vyvolávají nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Je jistě nepochybné, že rozhodoval-li by jako odvolací orgán věcně nepřislušný správní orgán, způsobovala by tato skutečnost bez dalšího nicotnost takového rozhodnutí. Je tedy nutno konstatovat, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť nepřezkoumal námitku stěžovatelky vztahující se k nicotnosti rozhodnutí žalovaného, a již tento důvod by postačoval ke zrušení tohoto rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Nejvyšší správní soud však vychází z toho, že podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c/) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d/), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Za této situace pak je povinností Nejvyššího správního soudu se zabývat tím, zda rozhodnutí žalovaného je nicotné či nikoliv, a to obzvláště v této věci, kdy tato námitka je uvedena v kasační stížnosti a v podstatě byla namítána již od počátku soudního řízení. Bylo-li by totiž shledáno rozhodnutí žalovaného nicotným, musel by tuto nicotnost Nejvyšší správní soud vyslovit, přičemž další řízení již by bylo bezpředmětné.

Stěžovatelka dovozuje věcnou nepříslušnost krajského úřadu jako odvolacího orgánu v řízení o dopravních přestupcích v první řadě ze znění příslušných ustanovení zákona č. 361/2000 Sb., v jeho znění ke dni 19. 8. 2002, tedy ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Podle § 124 odst. 3 písm. l) citovaného zákona okresní úřad projednává přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního předpisu. V poznámce pod čarou je uveden zákon č. 200/1990 Sb. Podle § 124 odst. 2 písm. d) téhož zákona ministerstvo rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí okresního úřadu, vydaného podle tohoto zákona. Podle § 67 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v jeho znění do 31. 12. 2002, krajský úřad přezkoumá rozhodnutí vydaná okresními úřady a magistráty měst Brna, Ostravy a Plzně, ve správním řízení, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak. Podle § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., v jeho znění do 31. 12. 2002, okresní úřady projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nejsou příslušné jiné správní orgány. Stěžovatelka tedy dovozuje, že jestliže zákon o přestupcích neurčuje kompetenci krajských úřadů, ani neurčuje, který orgán má projednávat a rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí okresních úřadů, pak je třeba vycházet z toho, že zákon č. 361/2000 Sb. je ve vztahu k zákonu č. 129/2000 Sb. speciálním předpisem a obecnější právní předpis, tedy zákon č. 129/2000 Sb. nelze proto použít.

Žalovaný se v této otázce postavil na stanovisko, že ve věcech odvolání v přestupkových řízeních podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, žádný zákon nestanoví působnost speciálního orgánu, proto se uplatnila obecná úprava uvedená v ustanovení § 67 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění do 31. 12. 2002, a v těchto případech rozhodují krajské úřady. Žalovaný dále doplnil, že podle § 124 odst. 2 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., ve znění do 31. 12. 2002, by Ministerstvo dopravy rozhodovalo o odvolání proti rozhodnutí okresního úřadu, vydaného podle tohoto zákona, tedy podle zákona č. 361/2000 Sb. Pokud okresní úřad vydal rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění, pak by šlo o rozhodnutí vydané podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. V takovém případě by správním orgánem, příslušným k rozhodnutí o odvolání, bylo podle § 124 odst. 2 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., Ministerstvo dopravy a spojů. O takový případ však podle žalovaného v posuzované věci nešlo.

Z výše uvedeného tedy plyne, že oba vyslovené právní názory mají svůj význam a oba by mohly za určitých okolností obstát.

Nejvyšší správní soud má však za to, že je třeba především vycházet z toho, pro jaký typ přestupku byla stěžovatelka stíhána. Nejsou pochybnosti o tom, že stěžovatelka byla obviněna ze spáchání přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tento přestupek však není přestupkem na úseku přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (§ 22 zákona o přestupcích), nepatří ani mezi ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství (§ 23 zákona) a nejde ani o přestupek podle § 23a tohoto zákona. Přestupek podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb. je zařazen pod přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelkou v jejím tvrzení, že v daném případě je třeba vycházet z ustanovení § 124 odst. 3 písm. l) zákona č. 361/2000 Sb., který zmocňuje okresní úřady k projednání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu. Zmocnění k projednání přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi tak nevyplývalo pro okresní úřady ze zákona č. 361/2000 Sb., v jeho znění do 31. 12. 2002, ale z § 52 písm. b) a § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., podle něhož okresní úřady projednávaly přestupky

ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednání nebyly příslušné jiné správní orgány. Jestliže tedy okresní úřad rozhodoval o přestupku, jehož skutková podstata je vymezena v ustanovení § 30 zákona o přestupcích a je podřazena pod přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, nelze dovozovat, že okresní úřad rozhodoval podle zákona č. 361/2000 Sb., v jeho znění do 31. 12. 2002. Za této situace pak nelze vycházet z toho, že odvolacím orgánem bylo ministerstvo, neboť v daném případě nešlo o odvolání proti rozhodnutí okresního úřadu, vydaného podle zákona č. 361/2000 Sb., ale o odvolání proti rozhodnutí okresního úřadu, vydaného podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Je tedy třeba za této situace vycházet z ustanovení § 67 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., což znamená, že o odvolání v této věci rozhodl věcně příslušný správní orgán, tedy Krajský úřad Jihomoravského kraje v Brně.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Jihomoravského kraje nicotným a mohl dále pokračovat v řízení o kasační stížnosti.

Pokud jde o posouzení merita věci, uvádí Nejvyšší správní soud, že především souhlasí s názorem stěžovatelky, že krajský soud v podstatě nepřezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu z hlediska jí uvedených žalobních námitek. Pokud se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vyjadřoval k napadenému rozhodnutí, tak pouze v obecné rovině, a pokud odkazoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí na písemné vyjádření žalovaného, nelze s takovým postupem souhlasit.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že nesouhlasí s názorem, podle něhož by žalobkyně nemohla v žalobě uvádět jiné skutečnosti než ve správním řízení. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v tomto směru žádné omezení neobsahuje. V ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. stanoví, jaké náležitosti musí žaloba obsahovat, ale pokud jde o samotný obsah žalobních námitek, žalobce nikterak neomezuje ani nedeterminuje. Proto je povinností soudu se žalobními námitkami zabývat a zaujmout k nim vlastní právní názor. V opačném případě by se pak naskývala otázka, z jakých důvodů vůbec existuje přezkumné soudní řízení, a z jakých důvodů bylo nově upraveno správní soudnictví od 1. 1. 2003 zákonem č. 150/2002 Sb. Se zřetelem k tomu, že krajský soud se nezabýval žalobními námitkami stěžovatelky, případně se jimi zabýval nedostatečně tím, že odkázal na vyjádření žalovaného správního orgánu, nelze uzavřít jinak, než že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Především je nutno konstatovat, že se soud nezabýval námitkami stěžovatelky, v nichž namítala porušení jednotlivých ustanovení správního řádu, a vůbec nezkoumal průběh správního řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.

V posuzované věci je nutno uvést, že napadenými rozhodnutími bylo stěžovatelce kladeno za vinu, že se dopustila přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) (bez další bližší kvalifikace) zákona o přestupcích, tedy zákona č. 200/1990 Sb. Uvedený zákon upravuje jak hmotněprávní materii týkající se přestupků, tak i procesní pravidla, která je třeba v řízení o přestupcích dodržovat. V části třetí zakotvuje řízení o přestupcích. Podle ustanovení § 51, není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení. Podle § 67 odst. 1 se přestupky projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh (§ 68 odst. 1). Podle odst. 2 téhož ustanovení podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení státního orgánu, orgánu policie nebo obce, jakož i právnické osoby nebo občana o přestupku, poznatek z vlastní činnosti správního orgánu nebo postoupením věci orgánem činným v trestním řízení.

Podle § 72 jsou účastníky řízení o přestupku a) obviněný z přestupku, b) poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, c) vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části týkající se zabránění věci, d) navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1.

Podle § 73 odst. 1 je občan obviněný z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. Podle odst. 2 téhož ustanovení obviněný z přestupku má 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. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.

Podle § 34 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), v dokazování je možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci, a které jsou v souladu s právními předpisy. Podle odst. 2 jsou důkazy zejména výslechy svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání. Podle ustanovení § 34 odst. 3 je účastník řízení povinen navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou mu známy. Podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení provádění důkazů přísluší správnímu orgánu. Podle § 34 odst. 5 správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti.

V posuzované věci se však naskytá otázka, zda bylo ve správním řízení takto postupováno. Především je nutno uvést, že ve správním řízení nebyl ve věci proveden ani jeden důkaz. Z obsahu správního spisu plyne, že je v něm založeno oznámení přestupku Policie ČR, obvodního oddělení v Ž., ze dne 23. 1. 2002, kde je kromě popisu skutku uvedeno, že po provedeném poučení podle § 30 zákona jmenovaná odmítla lékařské vyšetření s odběrem krve. Jak byla stěžovatelka poučena však z uvedeného oznámení nevyplývá. Pokud jde o § 30 zákona č. 200/1990 Sb., ten žádné poučení neobsahuje, jsou v něm pouze obsaženy skutkové podstaty přestupku. Totéž platí o ručně psaném oznámení přestupku ze dne 6. 1. 2002, na jehož druhé straně je uvedeno, zřejmě stěžovatelkou „nevyjadřuji se“ a její podpis. Podle výpisu hlášení, kde je rovněž popis skutku, je v tomto hlášení uvedeno, že po provedeném poučení se stěžovatelka odmítla podrobit lékařskému vyšetření s odběrem krve, a totéž vyplývá z úředního záznamu policie ze dne 6. 1. 2002. Správní spis pak dále obsahuje opis RT a evidenci řidičů a přestupků. Ze správního spisu pak dále vyplývá, že stěžovatelka byla předvolána na 11. 4. 2002, podruhé na 22. 5. 2002. Podle protokolu o jednání z tohoto dne byla omluvena zástupkyní. Dne 30. 5. 2002 byl sepsán protokol o ústním jednání o přestupku, podle něhož byla u tohoto jednání přítomna jak stěžovatelka, tak její zástupkyně. U tohoto jednání uvedla buď stěžovatelka nebo její zástupkyně (přesně nelze podle tohoto protokolu identifikovat), že po prostudování spisového materiálu uvádí, že nechtěla odběr krve z důvodu kolapsových stavů, a k tomu dokládá lékařskou zprávu ze dne 29. 5. 2002, kde je lékařský nález ze dne 24. 10. 2001. Na to následuje rozhodnutí o přestupku ze dne 30. 5. 2002, odvolání stěžovatelky a rozhodnutí žalovaného.

Z výše uvedeného plyne, že správní orgány považovaly přestupek za prokázaný pouze na základě listin výše uvedených, aniž by ve věci prováděly jakékoliv dokazování.

Jak již bylo výše uvedeno, podle § 34 odst. 3 správního řádu je účastník povinen navrhopvat na podporu svých tvrzení důkazy, které jsou mu známy, avšak nesplnění této povinnosti nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit skutečnosti potřebné pro rozhodnutí. Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích nesmí být obviněný z přestupku

k výpovědi ani k doznání donucován. Přes výše uvedená ustanovení však je správní orgán povinen spolehlivě zjistit skutkový stav věci. Znamená to tedy, že i když stěžovatelka v průběhu správního řízení zůstala naprosto nečinná, nezbavovala tato skutečnost správní orgány povinnosti zjistit skutečný stav věci, a především prokázat, že stěžovatelka svým jednáním naplnila zákonné znaky skutkové podstaty přečinu uvedeného v § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb.

Nejvyšší správní soud má však za to, že tak v posuzované věci postupováno nebylo. Především je třeba poukázat na to, že v napadených rozhodnutích nebylo ani přesně vymezeno, které ze skutkových podstat uvedených v § 30 se stěžovatelka měla dopustit. Přitom podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) se přestupku dopustí ten, kdo při výkonu činnosti, při níž by mohl ohrozit život nebo zdraví lidí nebo poškodit majetek, se odmítne:

1. podrobit dechové zkoušce
2. podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem v případě, že dechová zkouška byla pozitivní
3. podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou, ač má povinnost takové zkoušce nebo vyšetření se podrobit, a není to spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví.

Nejvyšší správní soud má za to, že by přicházela v úvahu skutková podstata přestupku, uvedená v ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) bod 2, protože ze správního spisu lze jednoznačně zjistit pouze to, že stěžovatelka se podrobila dechové zkoušce, která byla pozitivní. Je ovšem otázka, zda bylo prokázáno, že se stěžovatelka odmítla podrobit lékařskému vyšetření. Z provedeného správního řízení nelze vyvrátit žalobní námitku stěžovatelky, že k lékařskému vyšetření nebyla vyzvána, neboť v písemných podkladech je, že se odmítla podrobit lékařskému vyšetření s odběrem krve. Ze správního řízení nelze již vůbec prokázat, že stěžovatelka vyšetření odmítla. Pokud uvedla, že se nevyjadřuje, jde o projev vůle, který ve vztahu ke skutkové podstatě uvedené v § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 nic nevypovídá. Je tedy zřejmé, že za situace, kdy stěžovatelka zůstala v řízení před správními orgány naprosto nečinná (a to i v odvolacím řízení, neboť její námitky uvedené v žalobě ve vztahu k doplnění odvolání nemají oporu ve spise a jeví se proto jako účelové), měl správní orgán dostupnými důkazy zjistit, jaká vůbec byla situace na místě spáchání skutku, tzn. že měl vyslechnout svědky, příslušníky policie, kteří zákrok prováděli, aby se ke svému postupu konkrétně vyjádřili tak, aby byl zcela bezpečně zjištěn skutkový stav věci jako základní předpoklad pro posouzení, zda stěžovatelka naplnila či nikoliv zákonné znaky skutkové podstaty přestupku podle § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 zákona o přestupcích. Jestliže tak správní orgán neučinil, nelze uzavřít, že postupoval podle § 34 odst. 1 správního řádu, podle něhož je k dokazování možné použít všech prostředků, jimiž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci, a které jsou v souladu s právními předpisy. Nelze také dovodit, že by správní orgán postupoval podle ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu, podle něhož je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud má tedy za to, že v řízení před správním orgánem bylo porušeno ustanovení § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 34 odst. 1 správního řádu, a to takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí, a pro tyto důvodně vytýkané vady měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dále nutno konstatovat, že přestože stěžovatelka porušení těchto ustanovení namítala již v žalobě, soud se k těmto námitkám nevyjádřil buď vůbec nebo nedostatečným způsobem.

Nezbývá tedy než konstatovat, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci byly prokázány důvody kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., a proto mu nezbylo, než napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, což znamená, že se bude muset zabývat námitkami žalobkyně uvedenými v žalobě (kromě námítky nicotnosti rozhodnutí žalovaného, o níž si musel úsudek učinit ve smyslu § 109 odst. 3 Nejvyšší správní soud) a bude muset přezkoumat napadené rozhodnutí správního orgánu z hledisek výše uvedených (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 26. července 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu