



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **J. P.**, zastoupeného JUDr. Robertem Lososem, advokátem se sídlem nám. Republiky 3, Plzeň, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2009, č. j. DSH/782/09, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2010, č. j. 17 Ca 5/2009 - 28,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku, kterým krajský soud zrušil v záhlaví uvedené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 5. 1. 2009, č. j. OD/62/09/Kk, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Napadeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z přestupku dle § 22 odst. 1 písm. e) bod 4. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jehož se měl dopustit tak, že dne 10. 11. 2008 v cca 16.00 hodin řídil v obci Červené Poříčí na silnici č. I/27 ve směru od Klatov do Plzně osobní automobil Audi A3, přestože neměl jako osoba podléhající povinnosti podrobovat se pravidelným lékařským prohlídkám platný posudek zdravotní způsobilosti; za toto jednání mu byla uložena pokuta ve výši 5000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a uložena povinnost uhradit náklady řízení v částce 1000 Kč.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zdůraznil, že názor žalovaného, odmítající návrhy nových důkazů i skutečností žalobcem předestřených až v odvolacím řízení pro podmínku koncentrace řízení, je nesprávný. Soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2008 zdůraznil, že ačkoliv podmínka koncentrace řízení je normována správním řádem, nelze ji pro účely přestupkového řízení akceptovat. Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke skutečnostem, jež se mu kladou za vinu, uplatňovat skutečnosti, navrhopvat důkazy na svoji obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky; tato práva má přitom po celou dobu přestupkového řízení, neboť zákon neomezuje jejich uplatňování na určité stadium řízení. Správní orgány pochybily, neboť nepřipustily v odvolacím řízení nové návrhy a důkazy žalobce.

Soud připomenul, že žalobci nelze přikazovat součinnost či navrhopvat důkazy, pokud k tomu však dojde, je povinen se správní orgán s takovými návrhy zabývat. Je nesprávný názor žalovaného, vyjádřený v napadeném rozhodnutí, že pokud se žalobce domníval, že byl držitelem posudku o své zdravotní způsobilosti, měl na tuto skutečnost poukázat již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Z dodatečně předloženého výpisu ze zdravotní dokumentace žalobce vyplývá, že žalobce absolvoval dne 29. 1. 2008 zdravotní prohlídku (tedy v době předcházející silniční kontrole) a ošetřující lékař uznal, že je schopen řízení motorového vozidla. Žalobcem předložený důkaz měl být podkladem pro zjištění dalších skutečností rozhodných pro posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku. Toto porušení ustanovení řízení před správním orgánem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Tím, že správní orgán s odkazem na koncentraci řízení nepřipustil předložený důkaz i návrh dalších důkazů, upřel žalobci jeho právo na obranu a krajský soud proto s odkazem na § 76 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. uvedená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítl, že rozsudek je založen na nesprávně zodpovězených právních otázkách.

Zdůraznil, že § 82 odst. 4 zákona 500/2004 Sb., správní řád, zakotvuje zásadu koncentrace řízení, která se musí nutně aplikovat i na řízení o přestupku, ve smyslu § 51 zákona o přestupcích. Žalovaný odmítá z tohoto důvodu i názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v rozsudku, na který krajský soud odkazuje. Obecně lze jistě připustit, že na řízení o přestupcích se vztahují zásady obdobné trestnímu řízení, to však nelze akceptovat bez rozlišení specifik obou typů řízení. Zásada vyjádřená v § 82 odst. 4 správního řádu odráží základní zásady řízení, a to zásady hospodárnosti a rychlosti. To vše je pak nutné vnímat zejména ve vztahu k prekluzivním lhůtám; lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek činí totiž pouze 1 rok.

Dalším argumentem je skutečnost, že kdyby býval žalovaný prováděl důkazy, jež byly navrženy v odvolání, aniž by je žalobce uplatnil u správního orgánu prvního stupně, nahrazoval by *de facto* nalézací řízení a odejmul by žalobci obranu, která je mu garantována pouze v dvojinstančním řízení. Již pro tuto skutečnost je nutno trvat na dodržování zásady koncentrace řízení i u tohoto typu řízení.

Nesprávným závěrem krajského soudu je dále i to, že by se správní orgány měly zabývat otázkou, zda se žalobce podrobil lékařské prohlídce ve smyslu § 87 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Pro věc je totiž pouze podstatné, zda byl řidiči vydán posudek o zdravotní způsobilosti v souladu s prováděcími předpisy; jedním z nich je zejména vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 277/2004 Sb., v níž je mimo jiné stanoven obsah i vzor posudku o zdravotní způsobilosti. Je předně na řidiči, aby prokázal předložením posudku svoji zdravotní

způsobilost. Za posudek nelze tedy považovat jakoukoliv lékařskou zprávu, ale pouze tento posudek. Není-li řidič schopen předložit posudek o zdravotní způsobilosti ke dni řízení motorového vozidla, dopustil se již tímto konáním přestupku bez ohledu na faktický stav řidiče a bez ohledu na jinou zdravotní dokumentaci. Správní orgány nemají dostatečnou kvalifikaci, aby usuzovaly z jiných lékařských potvrzení, nežli z posudku vyhotoveného dle § 87 odst. 3 zákona o silničním provozu, o způsobilosti řidiče řídit motorové vozidlo. Toto posouzení patří výhradně lékařům.

Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce nevyužil možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom neshledal ani vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Před vypořádáním kasačních námitek považoval Nejvyšší správní soud za potřebné ujasnit obsah skutkové podstaty přestupku podle § 20 odst. 1 písm. e) bodu 4. přestupkového zákona, neboť toto ujistění má podstatný vliv na případný další postup správních orgánů. Podle zmíněného ustanovení *se přestupku dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích řídí motorové vozidlo a nemá platný posudek o zdravotní způsobilosti podle zvláštního právního předpisu.*

Kdyby takto formulované pravidlo ukládalo povinnost řidiče mít platný posudek o zdravotní způsobilosti při sobě a v případě silniční kontroly jej předložit kontrolnímu orgánu, pak by již v daném případě nemělo smyslu zabývat se ve správním řízení dalším dokazováním faktické existence takového posudku; to právě proto, že skutková tvrzení obou stran sporu jsou shodná – tedy, že v době silniční kontroly žalobce neměl u sebe zmíněný posudek. Skutečnost, že se eventuálně posudek nachází ve zdravotní dokumentaci žalobce, uložený u jeho lékaře, by tak byl z tohoto pohledu irelevantní, neboť skutková podstata přestupku by již byla naplněna pouhým nepředložením zdravotního posudku kontrolním orgánům při silniční kontrole.

Skutková podstata žalobci vytýkaného přestupku je však systemizována v bodě 4. uvedeného ustanovení společně s jinými skutkovými podstatami, zachycenými v bodech 1. až 5. a vyjádřena takto: „[p]řestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích řídí motorové vozidlo a

1. není držitelem příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění,
2. byl mu zadržán řidičský průkaz 3f),
3. není držitelem platného osvědčení profesní způsobilosti řidiče 3g),
4. nemá platný posudek o zdravotní způsobilosti podle zvláštního právního předpisu
5. pozbyl jako řidič, který je držitelem řidičského průkazu Evropských společenství, řidičského průkazu vydaného cizím státem, mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem, právo k řízení motorového vozidla na území České republiky.“

Všechny zde uvedené skutkové podstaty přestupků jsou založeny na objektivní existenci nějakého jevu, bez ohledu na to, zda kontrolovaný může v okamžiku silniční kontroly konkrétní situaci prokázat, či nikoliv. Podstatné tedy je, zda k okamžiku prováděné silniční kontroly je řidič např. držitelem příslušné skupiny řidičského oprávnění, zda mu není k tomuto okamžiku zadržán řidičský průkaz či zda má platný posudek o zdravotní způsobilosti vydaný podle zákona

o provozu na pozemních komunikacích a ve shodě s vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 277/2004 Sb., lhotejno, zdali jej má zrovna u sebe, či nikoliv. Pro úvahu o spáchání předmětného přestupku je tedy důležité, aby byl prokázán stav, zda objektivně, k okamžiku prováděné silniční kontroly, měl žalobce platný posudek o zdravotní způsobilosti (zdali již fakticky existoval), bez ohledu na to, předložil-li jej kontrolním orgánům v době silniční kontroly.

V první kasační námitce stěžovatel míří do výkladu § 82 odst. 4 správního řádu, který zapovídá uvádět v odvolání nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy, a jeho aplikace v řízení o přestupku. Soud na tomto místě připomíná svoji judikaturu, rozsudek ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115 (dostupný na www.nssoud.cz), na níž ostatně odkazuje jak krajský soud v napadeném rozsudku, tak i stěžovatel, ačkoliv ten tak činí nesouhlasně. Pro nyní posuzovanou věc je relevantní ta jeho část, kterou Nejvyšší správní soud cituje a na správnosti názoru zde vysloveného trvá.

V tomto rozsudku soud uvedl, že : „*přestupek spadá do pojmu „trestních obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy; osobě obviněné z přestupku tedy náležejí procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ostatně kategorie přestupků a kategorie trestných činů, tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou jim však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce; nelze tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány zcela určitou mírou této nežádoucí vlastnosti. Je poměrně běžné, že stejný čin bývá v různých údobích klasifikován postupně jako přestupek i jako trestný čin, podle toho, jak intenzivně zákon v dané chvíli vnímá jeho společenskou nebezpečnost. Jelikož společenská škodlivost (trestní zákon hovoří o „činech společensky nebezpečných“, zákon o přestupcích pak o „činech, které porušují nebo obrozují zájem společnosti“) je kategorií spojenou (nestačí tedy o ní říci, zda tu je, či není přítomna, ale je třeba hlavně určit, v jaké míře je přítomna), není rozdíl mezi materiálním znakem přestupku a materiálním znakem trestného činu kvalitativní, nýbrž kvantitativní. I to jen dále dokládá těsné vazby mezi právem přestupkovým a právem trestním, zde v jeho hmotněprávní rovině; vzájemná blízkost obou právních oblastí vede k závěru, že by se nemělo zásadně lišit procesní postavení osob obviněných ze spáchání at' už přestupku, nebo trestného činu.*

Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému po celou dobu řízení o přestupku: zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určité stádium řízení (třeba řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci. Podle druhé věty citovaného ustanovení nesmí být obviněný donucován k výpovědi ani k doznání; tím se ale nechce říci, že by obviněný měl jen dvě možnosti – totiž buď od počátku vypovídat a navrhopvat důkazy ve prospěch svých tvrzení, nebo až do skončení řízení mlčet a ke své věci se nijak nevyjádřit. Naopak je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí: může tedy od počátku do konce svůj čin popírat; přiznat se k němu a s orgánem vedoucím řízení spolupracovat při objasňování okolností činu; nebo se přiznat, poté (například v odvolání) ale svůj čin popřít a navrhopvat důkazy svědčící pro tuto novou verzi. Obviněný v přestupkovém řízení není totiž povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu (srov. Vedral, J.: Správní řád – komentář. BOVA POLYGON, Praha 2006, výklad k § 50 odst. 2 na str. 334): z tobo nutno dovodit jak to, že může být procesně i zcela pasivní, tak to, že k procesní aktivitě se může rozhodnout i v pozdější fázi řízení, a správní orgán se musí s touto jeho aktivitou (v podobě uplatňování nových tvrzení a navrhopování nových důkazů) vypořádat. Protichůdné postoje obviněného v různých fázích řízení jistě nijak neusnadňují správnímu orgánu jeho činnost; to ale nemůže být důvodem pro omezení práv obviněného v odvolacím řízení. S ohledem na nutnost poměřovat práva obviněného z přestupku s právy obviněného z trestného činu lze konečně poukázat i na § 249 odst. 3 trestního řádu, který zajišťuje nepravomocně odsouzenému možnost uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a důkazy.“

Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku z výše uvedených důvodů nedopadá. Protiargumentem nemůže být ani námitka uplatnění zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Obě zásady musí být konzumovány i v řízení o přestupku, nemohou však převážit nad právem obviněného na obranu v průběhu celého řízení.

Užití zásady koncentrace je typické u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V takových případech je totiž zcela na žadateli, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady a ten tak mohl na jejich základě bez průtahů rozhodnout.

Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezříci se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se typicky uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení.

Ani argument záruky dvojinstančnosti řízení, vznesený žalovaným, nemůže zvrátit právní názor zde vyslovený. Zásada správního řízení založená na dvou instancích je jistě správním řádem garantována, její obsah však je do značné míry určen konáním účastníka řízení.

Uplatní-li obviněný v přestupkovém řízení nové návrhy důkazů či nové skutečnosti až v odvolacím řízení, aniž by je sám dříve uplatnil v řízení nalézacím před správním orgánem první instance, pak sám *de facto* určuje průběh dalšího řízení. Správní orgán může v takovém případě buďto sám změnit či zrušit své rozhodnutí, jsou-li argumenty odvolatele důvodné; v takovém případě řízení může pokračovat v další instanci, neboť je proti tomuto rozhodnutí připuštěno odvolání. Pokud však správní orgán neshledá důvod pro postup podle § 87 správního řádu, postoupí věc odvolacímu orgánu, který může buďto sám napadené rozhodnutí změnit, nebo jej zruší a vrátí správnímu orgánu prvního stupně s právním názorem, kterým je vázán a nebo, dojde-li odvolací orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné zruší jej a řízení zastaví. Jak bylo uvedeno výše, je to právě účastník přestupkového řízení, který svým postupem v tomto ohledu ovlivňuje způsob rozhodování správních orgánů. Jinými slovy, uplatnil-li účastník řízení některé z návrhů či argumentů ve věci až v odvolání, umožnil sám svým přístupem správnímu orgánu volbu mezi postupy při rozhodnutí o jeho odvolání a tedy i možnost, že odvolací orgán došetří některé dílčí nesrovnalosti sám, a o věci rozhodne s konečnou platností (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, N 164/24 Sb. NU 201, též publ. pod č. 424/2001 Sb., či ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, N 90/37 Sb. NU 241, též publ. pod č. 240/2005 Sb.; rozh. ÚS jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

V otázce neuplatnění zásady koncentrace řízení v přestupkovém řízení se tedy Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry vyslovenými v napadeném rozsudku a kasační námitku v tomto ohledu odmítá jako nesprávnou.

V projednávané věci tedy měl správní orgán prošetřit [například i navrženým výsledkem ošetřujícího lékaře nebo vyžádáním kopie lékařského posudku o zdravotní způsobilosti vydaného v souladu s § 87 zákona o pozemních komunikacích a vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 277/2004 Sb., který by byl (byl-li by vydán) součástí žalobcovy zdravotnické dokumentace], zda ke dni silniční kontroly, tedy ke dni 10. 11. 2008 žalobce měl platný posudek o zdravotní způsobilosti; v žádném případě nemohl však správní orgán na tuto svoji povinnost (prokázat

skutkový stav ke dni silniční kontroly) rezignovat; to vše za situace, kdy žalobce počal tuto skutečnost tvrdit v odvolacím řízení (na str 2. odvolání výslovně mj. uvedl, že „se žalobce podrobil požadované prohlídce již 29. 1. 2008, je však otázkou, zda lékař vybotovil řádně posudek o zdravotní způsobilosti a zda jej měl žalobce v okamžiku kontroly při sobě.“).

Obecně lze připustit, že v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že další důkazní návrhy jsou nadbytečné, neboť skutkový stav je již natolik objasněn, že není nutné žádné další dokazování provádět, pak jistě postačí, odůvodní-li správní orgán řádně, proč již doplnění dokazování neprovede. V žádném případě však s odkazem na koncentrační zásadu nemůže na povinnost reakce na důkazní návrhy účastníka rezignovat.

Kasační soud se tak ztotožnil se závěry krajského soudu, námitky stěžovatele shledal nedůvodnými a proto zamítl kasační stížnost (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu řízení o kasační stížnosti, žalobci náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 5. května 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu