



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **P. L.**, zast. Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem se sídlem Perlová 14, Plzeň, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2009, sp. zn. OSČ/569/09, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 1. 2010, čj. 17 Ca 25/2009 - 32,

**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.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Zikmunda, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I.** Vymezení věci

[1] Žalobce se jako revizor Plzeňských městských dopravních podniků, a. s. (dále též „PMDP“) dostal dne 4. 5. 2009 do konfliktu s pasažérem trolejbusu, který se neprokázal platnou jízdenkou. Právní dopady této potyčky pro oblast přestupkového práva představují klíčovou otázku tohoto rozsudku.

[2] Fakta případu, která nejsou přinejmenším v této obecné rovině mezi stranami sporná, jsou následující. Dne 10. 2. 2009 byla prováděna v trolejbusu linky č. 16 kontrola jízdenek dvěma

zaměstnanci PMDP, a to žalobcem a jeho kolegou L. N. Mezi kontrolovanými cestujícími byl i J. K. Ten odmítl předložit jízdenku, kterou držel v ruce, a chtěl vystoupit. Žalobce pojal podezření, že jízdenka je neoznačená a že se jedná o „černého pasažéra“, tedy cestujícího bez platné jízdenky. Z tohoto se následně vyvinul fyzický konflikt mezi žalobcem a J. K. Žalobce natlačil J. K. na plot. Žalobce i J. K. zůstali v této pozici až do příjezdu policejní hlídky, která všechny zúčastněné legitimovala.

[3] Rozhodnutím Komise k projednávání přestupků Statutárního města Plzeň, městského obvodu Plzeň 3 (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 4. 5. 2009, čj. RP 101/09, byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle skutkové věty rozhodnutí se přestupku měl dopustit tím, že dne 10. 2. 2009 po 10:45 hod. v Plzni, v ulici U Prazdroje u zastávky MHD Gambrinus, natlačil J. K. na plot, čímž mu způsobil pohmoždění hrudní a bederní páteře. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 Kč a povinnost uhradit náklady řízení v částce 1000 Kč. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce jako obviněný z přestupku se k jeho spáchání doznal. Jeho „závadové jednání“ bylo též prokázáno důkazy, které jsou ve spise, zejména pak výpověďmi svědků (L. N. a J. K.). Všechny důkazy jsou ve vzájemném souladu a komise neměla žádné pochyby. Co se výpovědí svědků týče, všichni, včetně žalobce, odkázali na vysvětlení podané na Policii ČR, obvodním oddělení Plzeň-střed, která byla přečtena, všichni s ní vyslovili souhlas a dokument vlastnoručně podepsali.

[4] Dne 9. 6. 2009 vydal Magistrát města Plzně, odbor správních činností (dále jen „žalovaný“) rozhodnutí sp. zn. OSČ/569/09, v němž zamítl odvolání žalobce a v plném rozsahu potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ve své argumentaci se plně ztotožnil se stanoviskem komise k odvolání žalobce.

## II.

### Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Krajský soud žalobě vyhověl, obě rozhodnutí zrušil a vrátil je k dalšímu řízení.

[6] Podle krajského soudu z protokolu o ústním jednání lze vyčíst, že oba svědci, K. i N., podali na Policii ČR v období od 13. 2. do 19. 2. 2009 svá vysvětlení. U ústního jednání před správním orgánem I. stupně pak vypovídali tak, že odkázali na tato svá vysvětlení, která byla přečtena, a oni pak s „výpovědí“ udělili souhlas. Svědek K. se ještě vyjádřil k úhradě pokuty, svému zdravotnímu stavu a k tomu, proč řádně nepředložil jízdenku. Svědek N. nedodal nic. Podobným způsobem vypovídal i žalobce. Bylo lze tedy jednoznačně uzavřít, že uznání žalobce vinným je opřeno toliko o podaná vysvětlení svědků a žalobce. Vysvětlení na Policii však nelze použít jako svědeckou výpověď ve smyslu § 55 správního řádu, a to ani jeho přečtením při projednávání přestupku. Ve formálním i materiálním slova smyslu je možno za výpověď považovat pouze to, co svědci uvedli nad rámec odkazu na podaná vysvětlení. Vyličení skutkového děje tak nemá oporu v provedených důkazech, neboť dva úřední záznamy příslušníků Policie skutkový děj nepopisují a lékařská zpráva hodnotí pouze následky konfliktu.

[7] Krajský soud souhlasil i s druhým žalobním bodem tak, jak jej formuloval žalobce. Správní orgány vskutku nevzaly v potaz příčinu incidentu, a to přepravní kontrolu prováděnou žalobcem na poškozeném K., který se jí odmítal podrobit. Krajský soud s žalovaným souhlasil potud, že žalovanému nepříslušelo hodnotit či rozhodovat o tom, zda měl cestující správně označenou jízdenku, či zda disponoval jiným platným dokladem při použití trolejbusu. S žalovaným však nelze souhlasit v tom, zda mu příslušelo či nepříslušelo rozhodovat o tom, jestli

byl svědek K. ochoten platný cestovní doklad předložit. Krajský soud měl za to, že postavení žalobce jako revizora PMDP, plnění pracovních povinností ve spojení s jednáním cestujícího K. má v dané věci klíčový význam pro posouzení celého skutkového děje. V tomto odkázal na ustanovení § 18a zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, který upravuje vztahy mezi cestujícím a dopravcem veřejné linkové dopravy, za kterou je považována i městská hromadná doprava (§ 2 odst. 6). Krajský soud vyšel rovněž z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000. Správní orgán prvního stupně ani žalovaný skutkový děj ze zorného úhlu vztahu mezi dopravním podnikem a cestujícím vůbec neposuzovali, ačkoli se toho žalobce domáhal a ačkoli bez tohoto pohledu nebylo lze podle mínění krajského soudu učinit závěr o žalobcově vině. To platí tím spíše, že zákonodárce žalobci pro řádný výkon jemu svěřených úkolů vytváří určité podmínky, resp. mu poskytuje jistý druh ochrany v podobě výše citovaného § 18a odst. 4 zákona o silniční dopravě. To nutně neznamená, že by se žalobce nedopustil přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. I v případě, že se žalobce přestupku vskutku dopustil, bude namíste promítnout postavení žalobce při incidentu i do výrokové věty (např. pro možnost posouzení recidivy) a do právního hodnocení. Stávající právní názor správních orgánů v obou stupních byl ke dni vydání rozhodnutí minimálně předčasný a právní posouzení vadné.

[8] K poslednímu žalobnímu bodu (neprovedení výslechu řidiče trolejbusu) uvádí krajský soud jen tolik, že pro shora konstatované zásadní vady řízení nelze k této otázce přijmout jednoznačný závěr. Nicméně krajský soud považoval za nezbytné reagovat na právní názor žalovaného, zejména na jeho argumentaci § 82 odst. 4 správního řádu. Krajský soud zde odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, podle něhož § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o přestupku nedopadá a správní orgán proto nemůže odmítnout důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v první stupni. Důkaz provedení výslechu svědka řidiče trolejbusu by měl správní orgán provést, pokud by mohl vést k objasnění věci. Procesní ekonomie je jistě neopomenutelným, nikoli však nadřazeným hlediskem při posuzování rozsahu dokazování.

[9] Krajský soud proto shledal žalobu důvodnou; zrušil obě rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil k dalšímu řízení.

### III.

#### Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal včas kasační stížnost. V ní uvádí, že nesouhlasí s prezentovaným názorem soudu, neboť nemá oporu v platném právu. Stěžovatel nenašel žádné ustanovení právního předpisu, které by podporovalo názor soudu. Soud také žádné konkrétní ustanovení zákona v rozsudku neužil. Dále stěžovatel vidí pochybení krajského soudu v tom, že zrušil rozhodnutí „Statutárního města Plzně, Městského obvodu Plzeň 3“, což není správní orgán, žádné rozhodnutí nevydal a nemůže být tudíž žádné jeho rozhodnutí zrušeno.

[11] V rozsudku též stěžovatel shledává nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] K žalobnímu bodu ohledně výpovědi jako nedostatečných důkazů uvádí, že souhlasí s názorem soudu pouze do té míry, že vysvětlení učiněná na Policii ČR nemohou být důkazním prostředkem. Je ale ustálenou praxí, kterou soudy nezpochybňují, že u výpovědi svědek odkáže na své vysvětlení, které je přečteno, a případně jej doplní. Do protokolu se запиše jeho přečtení. Stěžovatel uvádí, že kdyby se vysvětlení do protokolu doslovně přepsalo, nemohl by soud

jakýmkoli záznamem o podání vysvětlení operovat a argumentovat. Požadovat přepis po správním orgánu by byl neúnosným formalismem, který obsahově nic nepřináší.

[13] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že by status žalobce jako revizora, tak, jak jej vykládá krajský soud, měl hrát v rozhodování nějakou roli. Dle názoru stěžovatele z § 18a zákona č. 111/1994 Sb. nevyplývá oprávnění revizora zjišťovat totožnost cestujícího, natož pak jej jakkoli zadržet fyzickým kontaktem a zjištění totožnosti si takto vynucovat. Stěžovatel zpochybňuje, že z uzavření soukromoprávní smlouvy může plynout oprávnění fyzickou silou někoho nutit k odchodu kamkoliv či setrvání kdekoliv. Ad absurdum se z výkladu soudu dá vyvodit, že jakákoli soukromá osoba si vlastním interním dokumentem může zlegalizovat právním řádem nedovolené chování svých zaměstnanců. Stěžovatel shledává v odůvodnění druhého žalobního bodu zcela nesprávný závěr soudu.

[14] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit věc k dalšímu řízení.

#### IV.

##### Stručné shrnutí vyjádření žalobce

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s právní argumentací stěžovatele a setrvává na svých tvrzeních a právních argumentech tak, jak je uvedl ve správní žalobě. Vzhledem k výše uvedenému žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit žalobci náklady za kasační stížnost ve výši 2880 Kč.

#### V.

##### Právní názor Nejvyššího správního soudu

[16] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil námitku, že napadený rozsudek zrušil rozhodnutí subjektu, který není správním orgánem a správní rozhodnutí ani nevydal [V.A., kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Dále se soud zabýval konkrétní námitkou stěžovatele zpochybňující závěry krajského soudu ohledně použití vysvětlení učiněných na Policii ČR správním orgánem I. stupně [V.B., § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Konečně zvážil námitku, podle níž krajský soud pochybil, pokud argumentoval specifiky situace, v níž je kontrolován cestující v městské hromadné dopravě revizorem [V.C., § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

#### V.A.

##### *Správnost označení správního orgánu I. stupně ve výroku rozsudku krajského soudu*

[19] Stěžovatel předně tvrdí, že krajský soud zrušil rozhodnutí „Statutárního města Plzně, Městského obvodu Plzeň 3“, což není správní orgán, žádné rozhodnutí nevydal, a tudíž žádné jeho rozhodnutí nemůže být zrušeno. Toto pochybení není dle stěžovatele chyba v psaní, počtech či jiná zjevná nesprávnost zhojitelná vydáním opravného usnesení.

[20] Krajský soud aplikoval § 78 odst. 3 s. ř. s., podle něhož *zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*. Krajský soud proto zrušil vedle rozhodnutí stěžovatele též rozhodnutí „Statutárního města Plzně, Městského obvodu Plzeň 3“. Shodně o správním orgánu hovoří též na počátku odůvodnění svého rozsudku, v místě, kde pro tento správní orgán zavádí zkratku „správní orgán prvního stupně“ (s. 1 rozsudku).

[21] Soudní řád správní v řadě svých ustanovení předpokládá, že správní soud ruší rozhodnutí správního orgánu. V § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je správní orgán definován jako orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud mu bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Orgánem obce, a tedy též správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky zavedené soudním řádem správním, je i komise, které byl svěřen výkon přenesené působnosti [§ 5 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. To je i případ komise k projednávání přestupků, kterou § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, označuje za zvláštní orgán obce. Zákon výslovně přiznává správnímu orgánu způsobilost být účastníkem řízení (§ 33 odst. 2 s. ř. s.).

[22] S ohledem na shora uvedené je patrné, že Statutární město Plzeň, Městský obvod Plzeň 3 není správním orgánem a rozhodnutí jako orgán I. stupně nevydalo. Tímto správním orgánem je komise k projednávání přestupků Statutárního města Plzeň, Městského obvodu Plzeň 3. Takto (Statutární město Plzeň, Městský obvod Plzeň 3, komise k projednávání přestupků) je na samotném rozhodnutí správní orgán I. stupně označen, takto o něm hovoří rozhodnutí stěžovatele a další relevantní správní písemnosti. Všechny tyto relevantní písemnosti včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou součástí soudního spisu. Zcela shodně ostatně označuje správní orgán I. stupně také žaloba podaná ke krajskému soudu dne 30. 7. 2009. Výrok rozsudku krajského soudu označuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně správnou spisovou značkou a dnem vydání rozhodnutí. S ohledem na to je evidentní, že o identitě správního orgánu I. stupně nemohla být během soudního řízení žádná pochybnost. Neúplné označení správního orgánu I. stupně ve výroku rozsudku krajského soudu, stejně jako v jedné větě jeho odůvodnění, je proto zjevnou nesprávností ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s., neboť se jedná o chybu, ke které došlo zjevným selháním v mechanické činnosti samosoudkyně při sepisování rozsudku, a která je každému zřejmá. Zřejmost takové nesprávnosti vyplývá především z porovnání výroku rozsudku krajského soudu se zněním žaloby a označením orgánu I. stupně ve správních rozhodnutích, která jsou součástí spisu (viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2008, čj. 4 Ads 125/2008 – 174). Nejedná se o případ, kdy by opravným usnesením byl výrok rozsudku doplňován, nahrazován či jinak měněn (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2007, čj. 4 Ans 3/2006 – 123). Protože se tato nesprávnost týká výroku rozsudku, musí o něm samosoudkyně vydat opravné usnesení (§ 54 odst. 4 in fine s. ř. s. ve spojení s § 31 odst. 3 s. ř. s.).

[23] Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto není důvodná. Samosoudkyně opraví zjevnou nesprávnost opravným usnesením bez zbytečného odkladu.

V.B.

*Lze u ústního jednání před správním orgánem plně odkázat na vysvětlení podaná na Policii?*

[24] Další kasační námitka stěžovatele míří proti právnímu názoru krajského soudu, dle něhož správní orgán I. stupně postupoval při výsleších svědků v rozporu se zákonem, neboť přečetl úřední záznam o podání vysvětlení, na nějž svědci při své výpovědi odkázali.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že svědci N. a K. podali dne 13. 2. 2009 (resp. 19. 2. 2009) na Policii České republiky, Obvodním oddělení Plzeň-střed vysvětlení dle § 61 odst.

1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále též „zákon o Policii“), při němž popsali průběh daného incidentu. Podání vysvětlení byla vždy přítomna pouze policejní inspektorka a byl o něm sepsán úřední záznam podepsaný osobou podávající vysvětlení (tj. svědky N. a K.). Dne 4. 5. 2009 proběhlo ústní jednání jako součást řízení o přestupku, při němž byl proveden výslech svědků N. a K. Oba se odvolali na svá vysvětlení podaná policii dne 13. 2. 2009 a 19. 2. 2009. Správní orgán následně přečetl úřední záznamy o podaném vysvětlení, oba svědci stvrdili, že souhlasí se svojí výpovědí. Svědek K. doplnil, že jízdné včetně přírážky uhradil do deseti dnů. Správní orgán vznesl dotaz týkající se délky léčení se zraněním, který svědek K. v krátkosti zodpověděl. Obviněný se svědka dotázal, proč nepředložil při kontrole jízdenku. Svědek stručně odpověděl, že ukázal, že má lístek, a chtěl vystoupit, aby stihl přítelkyni. Na svědka N. žádného dotazy nebyly.

[26] Dle § 61 odst. 1 zákona o Policii slouží podání vysvětlení k objasnění skutečností důležitých pro odhalení trestného činu nebo přestupku a jeho pachatele, pro vypátrání hledané nebo pohřešované osoby, anebo věci, nebo pro přípravu a výkon opatření k zajištění bezpečnosti osoby chráněné dle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu.

[27] Použitelností úředních záznamů o vysvětlení podaných na základě § 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (ten byl počínaje dnem 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 273/2008 Sb., kde je srovnatelný institut upraven v § 61), v trestním řízení se zabývá výkladové stanovisko Nejvyšší státní zástupkyně č. 5/2003 ze dne 6. 6. 2003. Pro účely trestního řízení má úřední záznam o podaném vysvětlení stejné použití jako úřední záznam o vysvětlení podaném na základě § 158 odst. 3 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Takový úřední záznam slouží státnímu zástupci a obviněnému ke zvážení návrhu, aby osoba podávající vysvětlení byla vyslechnuta jako svědek. Dále slouží soudu k úvaze, zda provede důkaz výslechem svědka.

[28] Úřední záznam o podaném vysvětlení nelze, pokud zákon nestanoví jinak, použít jako důkaz v trestním řízení před soudem. Je-li ten, kdo podal vysvětlení, posléze vyslýchán jako svědek nebo obviněný, nemůže mu být záznam přečten, nebo jinak konstatován jeho obsah (§ 158 odst. 5 trestního řádu). Soud nemůže při hlavním líčení provést úřední záznam o podaném vysvětlení jako důkaz listinný jeho přečtením (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 4. 1994, sp. zn. 11 To 46/94, in Právní rozhledy, č. 2, 1995, s. 77 – 78). Svědkovi, který vypovídá před soudem, nelze ani předestřít obsah vysvětlení, které předtím podal na základě § 158 odst. 3 trestního řádu (tedy rovněž dle § 61 odst. 1 zákona o Policii), k vysvětlení rozporů mezi vysvětlením a výpovědí. Je-li přesto svědkovi při jeho výpovědi v hlavním líčení takový úřední záznam předestřen, jde o vadu, která zpravidla způsobí, že tato výpověď je v části, v níž svědek reaguje na předestřené skutečnosti, důkazem neúčinným (rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 10. 2002, sp. zn. 3 To 666/2002, publ. pod č. 45/2003 Sb. NS). Trestněprávní doktrína k tomu doplňuje, že „[p]okud svědek, který dříve podával vysvětlení do úředního záznamu, vypovídá při své svědecké výpovědi rozporně oproti obsahu záznamu, nesmí být ani upozorňován na skutečnost, že v záznamu jsou uvedeny jiné skutečnosti. To však neznamená, že by vyslýchající či jiná oprávněná osoba (§ 215 odst. 1, 2) nemohla v řízení před soudem otázkami podrobně objasňovat skutečnosti jinak obsažené v záznamu, aby mohla být posouzena věrohodnost výpovědi takového svědka. Tento přístup vyplývá z toho, že v případech úředních záznamů jde pouze o zdroj (pramen) důkazu, podnět k tomu, aby byl určitý důkaz proveden.“ (Šámal, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. I. díl. 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2008, s. 1214). Úřední záznamy o podání vysvětlení mohou být při jednání soudu přečteny jen ve zjednodušeném řízení, a to se souhlasem státního zástupce a obviněného (§ 314d odst. 3 trestního řádu).

[29] Přestupkové řízení samozřejmě není z hlediska systematického součástí trestního práva procesního, nýbrž správního práva procesního. Nelze na něj aplikovat trestní řád, ale zákon o přestupcích a subsidiárně též správní řád (§ 51 zákona o přestupcích). Přestupkové řízení je

současně procesem podstatně méně formalizovaným než řízení trestní. To ovšem nevylučuje možnost podpůrné argumentace úpravou této procesní otázky v trestním řádu, samozřejmě za podmínky, že srovnávaná ustanovení a srovnávané instituty plní stejný účel a mají v daném kontextu srovnatelný smysl (srov. bod [30] dále). Ustanovení § 158 odst. 5 trestního řádu je projevem zásady bezprostřednosti (§ 2 odst. 12 trestního řádu). Soud má rozhodovat na základě důkazů před ním provedených, tedy na základě svého bezprostředního dojmu z provedeného řízení. Má tedy rozhodovat na základě pramene důkazu, který je mu v dané fázi řízení nejbližší – má-li tedy před sebou živou osobu (svědka nebo obviněného), musí takovou osobu vyslechnout, a nikoliv namísto toho přečíst úřední záznam o podaném vysvětlení, jakkoliv třeba i takováto osoba sama na obsah tohoto záznamu odkáže. To umožňuje, aby se soud osobně seznámil s důkazy, aby za pomoci ostatních účastníků byla přímo před soudci vysvětlena stanoviska stran, odstraněny případné rozpory či nejasnosti a aby si tak každý soudce mohl utvořit bezprostřední a správný názor na každou významnou skutečnost v projednávané věci a tím i celkový bezprostřední obraz o celém projednávaném případě (viz Šámal, P. a kol. *op. cit. v bodě [28] shora*, s. 40 – 41).

[30] Dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba k projednání přestupku vždy nařídit ústní jednání. Zásada ústnosti znamená, že správní orgán rozhoduje na základě ústně provedených důkazů, řídí jednání ústně, ústně vyhláší rozhodnutí, sám vyslýchá účastníky řízení, svědky, znalce (viz Kučerová, H. *Dopravní přestupky v praxi*. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha : Linde, 2006, s. 192). O provádění dokazování mimo ústní jednání musí být účastník řízení správním orgánem předem vyzooměn (§ 51 odst. 2 správního řádu). Lze tedy dovodit, že správní orgán rozhoduje v přestupkovém řízení pouze na základě důkazů, které byly před ním provedeny procesně řádným postupem, což obsahově odpovídá zásadě bezprostřednosti. Zásada bezprostřednosti tak ovládá i přestupkové řízení, což výrazně zvyšuje relevanci argumentace trestněprávní úpravou institutu podání vysvětlení a jeho použití v řízení před soudem (viz bod [28] shora). O existenci této zásady v přestupkovém řízení svědčí např. úprava provádění důkazu listinou, který je potřeba v případě přítomnosti účastníků provést jejím přečtením či sdělením jejího obsahu, nikoliv pouze učiněním záznamu do spisu o provedení tohoto důkazu (§ 53 odst. 6 správního řádu).

[31] Zákon o přestupcích upravuje podávání vysvětlení v § 60, který je *lex specialis* ve vztahu k úpravě podávání vysvětlení dle § 137 správního řádu. Vysvětlení podaná dle přestupkového zákona slouží k prověření došlého oznámení o přestupku. Výsledkem prověření může být zahájení řízení o přestupku proti konkrétní osobě. Vysvětlení je nerozlučně spjato s fází před zahájením přestupkového řízení, která se vyznačuje značnou neformálností a jejímž cílem je opatřit co nejvíce relevantních informací, po zahájení řízení se k němu uchýlit nelze. Totéž platí i pro podání vysvětlení dle správního řádu, což plyne ze systematického zařazení tohoto institutu (část třetí, hlava třetí je označena jako „zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení“). Přípustností použití záznamu o podaném vysvětlení v přestupkovém řízení se však přestupkový zákon nezabývá. Přestupkový zákon neobsahuje zvláštní normy týkající se důkazních prostředků a dokazování, a proto je třeba subsidiárně aplikovat správní řád, který v § 137 odst. 4 stanoví, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek. Nejvyšší správní soud je tedy opačného názoru než krajský soud, neboť se domnívá, že § 137 odst. 4 správního řádu je třeba aplikovat i v řízení o přestupku (shodně Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 757).

[32] Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 190/01 ze dne 1. 11. 2001 (N 167/24 SbNU 237) shledal v rozporu s ústavním pořádkem postup správního orgánu, který v řízení o přestupku přečetl záznamy o podaném vysvětlení pořízené dle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, a umožnil obviněnému z přestupku vyjádřit se k jejich obsahu, na místo toho, aby

provedl výslech svědků. Zdůraznil, že důkazem může být toliko ten prostředek, jímž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci, jenž je předvídan příslušným procesním řádem a jenž je dle tohoto řádu proveden. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 As 16/2007 – 106, a rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 – 115.

[33] Dle § 55 správního řádu je povinností svědka učinit výpověď, pokud tomu nebrání některý ze zákonem stanovených důvodů. Správní řád neupravuje způsob, jímž má výslech svědka probíhat. Občanský soudní řád v § 126 odst. 3 a trestní řád v § 101 odst. 2 shodně stanoví, že svědek musí souvisle vylíčit vše, co ví o předmětu výslechu. Teprve následně jsou svědkovi kladeny otázky. Dodržení tohoto postupu je významné při hodnocení věrohodnosti výpovědi svědka. Není sebemenšího důvodu, proč by tato obecná metodologie výslechu svědka neměla být aplikována i v řízení správním. Tím spíše, že dle § 126 odst. 3 o. s. ř. by byl na základě § 64 s. ř. s. povinen postupovat i správní soud, pokud by přistoupil k zopakování či doplnění dokazování (výslechu svědka) provedeného ve správním řízení (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).

[34] Správní orgán I. stupně však při výslechu svědků N. a K. shora popsaných způsobem nepostupoval. Správní orgán v situaci, kdy svědci odkázali na vysvětlení podaná na Policii České republiky, měl trvat na tom, aby svědci souvisle a samostatně vylíčili průběh události, k níž byli vyslýcháni. Významným prvkem při hodnocení svědecké výpovědi je právě i ústní projev svědka (plynulost řeči, pauzy při vybavování si skutečností, prvky nonverbální komunikace atd.). Vždyť i z toho důvodu je přestupkové řízení ovládáno zásadou ústnosti (viz bod [30] výše). Úřední záznam o podaném vysvětlení, resp. jeho přečtení ze strany správního orgánu a následné potvrzení ze strany svědka, neumožňuje správnímu orgánu hodnotit „výpověď“ svědka z těchto hledisek.

[35] Význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 61 zákona o Policii spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit význam případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného), slouží pouze jako informační zdroj pro formulaci otázek kladených správním orgánem svědkovi směřujících k podrobnému objasnění skutečností obsažených v úředním záznamu. Na podkladě odpovědí na tyto otázky pak může být posouzena věrohodnost jeho výpovědi. V případě rozporů mezi výpovědí a obsahem úředního záznamu však na to může být daná osoba výslovně dotázána. V přestupkovém řízení totiž není třeba dovést zákaz použití úředních záznamů o podaném vysvětlení tak daleko jako v řízení trestním (srov. [28] bod shora), a to zejména s ohledem na menší formálnost přestupkového řízení a na obecně významnější roli úředních záznamů o podání vysvětlení v iniciaci tohoto typu řízení.

[36] Správní orgán I. stupně postupoval v rozporu se zásadou bezprostřednosti a ústnosti řízení o přestupku. Jeho postup nemůže být opodstatněn ani hlediskem procesní ekonomie. Ostatně v tomto konkrétním případě byli svědci předvoláni k výslechu, takže jediná úspora mohla spočívat v tom, že výslechy svědků byly o několik málo minut kratší, než kdyby svědkové podali spontánní výpověď na místo přečtení úředního záznamu. Především však správní orgán I. stupně tímto postupem obešel zákaz použití úředního záznamu o podaném vysvětlení v přestupkovém řízení (srov. § 137 odst. 4 správního řádu a zejména pak nálezy sp. zn. III. ÚS 190/01, cit. v bodě [32] shora). Tyto nedostatky nemohly být sanovány tím, že správní orgán umožnil žalobci klást svědkům otázky a vyjádřit se k jejich výpovědi. Výslechy svědků N. a K. byly provedeny v rozporu se zákonem a představují vadu řízení. V situaci, kdy tyto výslechy jsou stěžejním důkazním materiálem, má tato vada vliv na zákonnost správního rozhodnutí.



[37] Zbývá poznamenat, že postup, o němž hovoří stěžovatel v kasační stížnosti jako o neúnosném formalismu, k němuž by vedla aplikace právního názoru vyjádřeného v rozsudku krajského soudu, tj. automatické přepsání textu z úředního záznamu o podání vysvětlení do protokolu o výslechu svědka, je naprosto nepřijatelný. Protokol o výslechu svědka může zahrnovat pouze to, co při jednání zaznělo, přitom musí být dodržena i časová posloupnost. Je nemyslitelné, aby do něho byla uváděna vyjádření, která nebyla během jednání pronesena. Takovým způsobem „upravený“ protokol o výslechu svědka by nebyl způsobilým podkladem pro vydání rozhodnutí.

V.C.

*Jaký má pro věc význam, že ke konfliktu došlo při kontrole cestujícího městské hromadné dopravy s revizorem?*

[38] Krajský soud kritizoval rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stěžovatele, která nevzala v potaz příčinu incidentu, a to přepravní kontrolu prováděnou žalobcem jako revizorem na poškozeném K., který se jí odmítal podrobit. S tím stěžovatel nesouhlasí. Upozorňuje, že příčina incidentu je pro věc irelevantní, žalobce nemá a neměl právo zjišťovat totožnost cestujícího, natož pak jej jakkoli zadržet fyzickým kontaktem.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že rozhodnutí správních orgánů se vskutku vůbec nedotýkají kontextu případu a dokonce ho ani nezmiňují. Čtenář odůvodnění těchto rozhodnutí se vůbec nedozví, jak vlastně k incidentu došlo: byla to náhodná potyčka dvou spolecestujících v trolejbusu, nahodilý útok na někoho, kdo zrovna vystoupil z trolejbusu, opilecká potyčka nebo něco jiného?

[40] Otázkou nicméně zůstává, zda je nutné případ zasadit do jeho kontextu. Plyne z toho něco relevantního pro posouzení celé věci? Nejvyšší správní soud proto nejprve vysvětlí právní úpravu celého problému (V.C.1.), poukáže na nesrovnalosti ve skutkových zjištěních správních orgánů (V.C.2.) a konečně v obecné rovině popíše důsledky jednání revizora ve vztahu k „černým pasažérům“ v rovině trestního práva (V.C.3.).

V.C.1.

Právní postavení revizora a povinnosti cestujícího veřejné drážní osobní dopravy

[41] Se stěžovatelem je nutno souhlasit v tom, že žalobce skutečně nebyl veřejným činitelem, který by byl nadán ze zákona pravomocí kontrolovat identitu cestujícího *a současně jako veřejný činitel* veřejnoprávními prostředky vynucovat eventuální nesplnění povinností ze strany kontrolovaného cestujícího (sluší se podotknout, že počínaje 1. 1. 2010 byl pojem veřejného činitele nahrazen pojmem úřední osoba, definovaným v § 127 nového trestního zákoníku; to však nemá na dále podané úvahy žádný vliv). Toto však nikdo, ani žalobce, ani krajský soud, netvrdí.

[42] Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, upravuje mj. podmínky pro provozování drah železničních, tramvajových, trolejbusových a lanových, pro provozování drážní dopravy na těchto dráhách, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené (viz § 1 odst. 1 zákona o dráhách). Podle § 37 odst. 4 stejného zákona *průvodčí drážního vozidla, osoba, která řídí drážní vozidlo, nebo jiná osoba ve veřejné drážní osobní dopravě pověřená dopravcem a vybavená kontrolním odznakem nebo příkazem dopravce (dále jen „pověřená osoba“)* je oprávněna dávat cestujícím pokyny a příkazy k zajištění jejich bezpečnosti, bezpečnosti ostatních cestujících a bezpečnosti a plynulosti dopravy. Pověřená osoba je oprávněna mj. *vyloučit z přepravy cestujícího, který se na výzvu pověřené osoby neprokáže platným jízdním dokladem a nesplní povinnost zaplatit jízdné a přírůžku* [§ 37 odst. 4 písm. a)], *uložit cestujícímu, který se neprokázal platným jízdním dokladem, zaplacení jízdného a přírůžky k jízdnému nebo vyžadovat od cestujícího osobní údaje potřebné k vymáhání jízdného a přírůžky k jízdnému, pokud cestující nezaplatí na místě;*

*osobními údaji jsou jméno, příjmení, rodné číslo nebo datum narození a adresa místa trvalého pobytu, uvedené v osobním dokladu cestujícího vydaném příslušným správním úřadem [§ 37 odst. 4 písm. d)].*

[43] Právům pověřené osoby dle § 37 odst. 4 zákona o dráhách korespondují povinnosti cestujícího podle § 37 odst. 5 stejného zákona. Podle tohoto ustanovení je cestující mj. povinen *dbát pokynů a příkazů pověřené osoby, které směřují k zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy, jeho bezpečnosti nebo bezpečnosti ostatních cestujících [§ 37 odst. 5 písm. a)], na výzvu pověřené osoby se prokázat platným jízdním dokladem; neprokáže-li se platným jízdním dokladem z příčin na své straně, zaplatit jízdné z nástupní do cílové stanice nebo, nelze-li bezpečně zjistit stanici, kde cestující nastoupil, z výchozí stanice vlaku a přírážku k jízdnému nebo se prokázat osobními údaji potřebnými na vymáhání zaplacení jízdného a přírážky k jízdnému, pokud cestující nezaplatí na místě [§ 37 odst. 5 písm. b)], na výzvu pověřené osoby zaplatit přírážku za nedodržování přepravního řádu [§ 37 odst. 5 písm. c)], na výzvu pověřené osoby ji následovat na vhodné pracoviště veřejné správy ke zjištění totožnosti, anebo na výzvu pověřené osoby setrvat na vhodném místě do příchodu osoby oprávněné zjistit totožnost cestujícího, a to nesplní-li povinnosti uvedené v písmenu b) [§ 37 odst. 5 písm. d)].*

[44] Sluší se podotknout, že srovnatelná ustanovení zná i zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a to ve vztahu cestujícího a dopravce veřejné linkové dopravy (srov. § 18a cit. zákona, a to včetně srovnatelného vymezení přestupku cestujícího v § 18a odst. 4). Ze srovnání rozsahu působnosti zákona o dráhách a zákona o silniční dopravě přitom plyne, že na nyní posuzovanou věc se má správně aplikovat zákon o dráhách, nikoliv zákon o silniční dopravě, kterým nesprávně argumentuje krajský soud a v kasační stížnosti nyní i stěžovatel. Incident, který je předmětem přezkoumávaných správních rozhodnutí, má spojitost s přepravou v trolejbusu, nikoliv v autobusu. Zákon o dráhách se aplikuje mj. též na trolejbusy (srov. bod [42] shora), naproti tomu zákon o silniční dopravě na autobusy. Veřejnou linkovou dopravou je totiž provozování silniční dopravy silničními motorovými vozidly, při které jsou přepravní služby nabízeny podle předem vyhlášených podmínek a jsou poskytovány k uspokojování přepravních potřeb; pokud je doprava uskutečňována pro potřeby města a jeho příměstských oblastí, jedná se o městskou autobusovou dopravu [srov. § 1 odst. 1 a § 2 odst. 6 písm. a) zákona o silniční dopravě].

[45] S ohledem na naprostou srovnatelnost § 18a zákona silniční dopravě a § 37 zákona o dráhách však pochybení krajského soudu při výběru správné právní normy na věc samou nemůže mít větší vliv. Je tak naplněna výjimka formulovaná rozšířeným senátem NSS v usnesení ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 – 87, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS (zejména bod 26), dle níž není následkem aplikace nesprávného právního předpisu na posouzení právní otázky zrušení rozhodnutí krajského soudu. Jedná se totiž o takovou právní otázku, u níž může Nejvyšší správní soud bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky.

[46] Nejvyšší správní soud tedy pro tuto chvíli shrnuje, že cestující má za shora stanovených podmínek povinnost prokázat svou totožnost pověřené osobě. Pověřenou osobou může být i tzv. revizor, tedy osoba kontrolující jízdní doklady cestujících (srov. body [42] a [43] shora). Z citovaných ustanovení § 37 zákona o dráhách však vyplývá, že pověřená osoba není oprávněna sama přes odpor cestujícího zjišťovat jeho totožnost [srov. § 37 odst. 5 písm. b) ve srovnání s písm. d)]. Pokud cestující dobrovolně nesplní svou povinnost prokázat se osobními údaji potřebnými na vymáhání zaplacení jízdného a přírážky k jízdnému, musí nést s tím spojené negativní následky předvídané § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách. Konkrétně půjde dle výzvy pověřené osoby buď o povinnost cestujícího následovat tuto osobu na vhodné pracoviště veřejné

správy ke zjištění totožnosti, anebo o povinnost setrvat na vhodném místě do příchodu osoby oprávněné zjistit totožnost cestujícího [srov. § 37 odst. 5 písm. d)]. Policie ČR je oprávněna vyzvat k prokázání totožnosti osobu na žádost jiné osoby, která má na zjištění totožnosti právní zájem, jakož i osobu, která o prokázání totožnosti policistu žádá, a zjištěné osobní údaje předat osobě, která o prokázání totožnosti požádala [§ 63 odst. 2 písm. k) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky]. Obdobnou úpravu obsahuje v § 12 odst. 2 písm. e) a f) zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

[47] Zákon současně sankcionuje porušení kterékoliv povinnosti cestujícího podle § 37 odst. 5 též veřejnoprávně, a to jako přestupek. Podmínkou je, že cestující svým jednáním ohrozí pověřenou osobu (§ 37 odst. 8).

#### V.C.2.

##### Skutková zjištění ve věci a otázka jejich dostatečnosti

[48] Krajský soud vytýká stěžovateli nedostatečné zjištění skutkových otázek v této věci. Naopak stěžovatel má za to, že všechny relevantní skutkové otázky byly dostatečně zjištěny.

[49] Již správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že žalobce jako obviněný z přestupku se k jeho spáchání doznal, všechny důkazy, zejména výslechy žalobce, poškozeného a žalobcova kolegy revizora L. N. jsou ve vzájemném souladu. Na tomto tvrzení stojí též rozhodnutí stěžovatele a jeho kasační stížnost. Tak tomu ovšem podle zdejšího soudu v žádném případě není. Nutno zdůraznit, že následující pasáže jsou podány s vědomím nezákonného postupu správního orgánu I. stupně (viz **V.B.**), a to v zájmu zamezení potencionálních průtahů s rozhodnutím správních orgánů způsobených eventuálním opětovným rušením rozhodnutí žalovaného pro jejich nepřezkoumatelnost (pokud by snad z důkazů provedených správním orgánem I. stupně vyplynula totožná fakta).

[50] Z výpovědi žalobce, poškozeného J. K. a druhého revizora L. N. nepochybně vyplývá, že dne 10. 2. 2009 přibližně v 10:45 hod. žalobce společně se svědkem L. N. nastoupil do trolejbusu č. 16. Bylo to na zastávce MHD Gambrinus. Přibližně v okamžiku, kdy žalobce nastupuje do trolejbusu, cestující J. K. se zvedá ke dveřím. Ještě na schodech proto žalobce J. K. vyzývá ke kontrole jízdenek. Ten sice má v ruce jízdenku (později bude tvrdit, že byla označená), ukazuje ji žalobci, ale odmítá mu ji předložit. Z tohoto žalobce usuzuje, že jízdenka je neoznačená.

[51] V dalším průběhu událostí se však již výpovědi žalobce a L. N. na straně jedné, a J. K. na straně druhé, v nikoliv nepodstatných skutečnostech liší. J. K. vypověděl, že žalobce jej nejprve natlačil na madla trolejbusu, pak úplně zpět do trolejbusu, pak mu přetáhl jeho bundu s kapucou přes hlavu. Nato se otevřely dveře trolejbusu a žalobce cestujícího K. vytlačil ven, kde ho celou svou vahou natlačil na blízký plot a přitom mu levou ruku páčil za zády směrem nahoru. Naproti tomu žalobce i svědek L. N. shodně vypověděli, že to byl J. K., kdo se žalobce pokusil vytlačit ven z trolejbusu, evidentně s cílem z trolejbusu utéci. Podle žalobce jejich vzájemný „*boj* [s J. K.] *byla vesměs taková tabanice. Nakonec jsme zůstali v držení o plot. Pod naší vahou povolila horní část jedné strany pletiva. Jelikož jsem měl pocit, že se jedná o problémovou osobu, tak jsme zůstali zaklínění až do příjezdu blížky Policie ČR.*“ Žalobce měl z J. K. dojem, že se kontrolám a případným pokutám vyhýbá fyzickým napadáním revizorů. Upozornil též na to, že mu jiní jeho kolegové řekli, že J. K. znají „*a že se jedná o problémového cestujícího.*“ Svědek L. N. též uvedl, že po celou dobu incidentu J. K. žalobci vulgárně nadával. Jak žalobce, tak svědek L. N. konečně shodně vypověděli, že zjistili, že má J. K. na svém kontě již dvě pokuty. To J. K. podle žalobce i svědka N. komentoval takto: „*To jsem dobrej, ne? Za 28 let jenom dvě pokuty*“ (v okamžiku incidentu bylo J. K. 28 let).

[52] Ze spisu pak vyplývá jednoznačně rovněž vyústění celé potyčky. Žalobce pana J. K. nepustí z držení až do příjezdu policejní hlídky Popel 611. Ta je vyslána okamžitě a na místo dorazí během několika minut. Na zastávce zůstává také řidič trolejbusu i s trolejbusem, v něm sedí několik dalších cestujících. Policejní hlídka pak v mužích identifikuje J. K., žalobce a L. N. Následně pak předá celou věc k dalšímu šetření Obvodnímu oddělení Plzeň-střed, jejíž posádka „Předěl 213“ dorazí na místo v 10:55. J. K. uhradil jízdné a přírážku ve výši 1212 Kč, protože nebyl s to předložit platnou jízdenku. Sám uvádí, že jízdenku ztratil v průběhu potyčky se žalobcem, jízdné včetně přírážky uhradil, protože se obával, že po něm bude vymáhána soudně. Naproti tomu svědek N. si je zcela jistý, že J. K. měl jízdenku MHD zastrčenou po celou dobu v kapse na rukávu. Na dotaz žalobce během jednání před správním orgánem I. stupně, proč nepředložil jízdenku, J. K. odpověděl, že revizorům lístek ukázal (*je nesporné, že tak učinil jen zdálky – pozn. NSS*), ale spěchal ven, aby stihl přestoupit na jiný vůz, který ho měl ze zastávky odvézt na místo srazu s jeho přítelkyní. Nutno ještě dodat, že J. K., který si stěžoval na bolest zad, byl převezen na vyšetření do zdravotnického zařízení. Nebyla mu uznána pracovní neschopnost, ošetřující lékař diagnostikoval pohmoždění v oblasti hrudní a bederní páteře. V lékařské zprávě pak potvrdil, že způsob zranění odpovídá tomu, co J. K. uvádí. Fotodokumentace i lékařská zpráva jsou součástí spisu.

[53] Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že uvedená zjištění mají daleko k tomu, aby správní orgán přesně zjistil, co se vlastně onoho dopoledne 10. 2. 2009 v Plzni, v ulici U Prazdroje u zastávky MHD Gambrinus odehrálo. Skutečnost, že v potyčce získal převahu revizor nad cestujícím, jistě sama o sobě není důkazem o tom, kdo potyčku vyprovokoval, ani kdo je za ní odpovědný. Ze spisu plyne, že na jedné straně stojí výpověď poškozeného J. K., podle něhož se na něj žalobce bez dalšího vrhl a fyzicky jej napadl, a to okamžitě poté, co K. žalobci ukázal jízdenku. Naproti tomu stojí výpověď žalobce a svědka L. N., podle kterých to byl naopak právě J. K., kdo napadl žalobce tím, že se jej pokusil vytlačit ven z trolejbusu, evidentně s úmyslem utéci (srov. bod [51] shora). V případě prvé verze by šlo o ničím a nijak nevyprovokovanou agresi žalobce jako revizora, a výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stěžovatele by zcela jistě obstál. Naopak v případě druhém by šlo o atak ze strany cestujícího na revizora. Zde by dokonce dle okolností (pokud cestující K. vskutku ohrozil revizora jako pověřenou osobu) přicházelo v úvahu též spáchání přestupku podle § 37 odst. 8 zákona o drahách (srov. bod [47] shora), a to právě cestujícím J. K. Proti spáchání takového přestupku ze strany J. K. by pak měl žalobce jistě právo využít i nutné obrany podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (k výkladu tohoto institutu v zákoně o přestupcích srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 35/2008-51, publ. pod č. 1898/2009 Sb. NSS).

[54] Nutno souhlasit s názorem krajského soudu, že důkaz výsledkem svědka řidiče trolejbusu měl stěžovatel provést, pokud tento mohl přispět k objasnění věci (obdobným případem se NSS zabýval v rozsudku ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005 – 62), a to zvláště za situace, že důkazní stav věci nebyl zdaleka tak jasný (srov. shora). Argumentace § 82 odst. 4 správního řádu není možná, neboť toto ustanovení na řízení o přestupku nedopadá (srov. detailně rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS).

[55] Pokud tedy správní orgány dospěly k závěru, že všechny důkazy jsou ve vzájemném souladu a zakládají proto skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, aniž by vysvětlily, proč se přiklonily ke skutkovému ději tak, jak jej popsal svědek J. K., a nikoliv ke skutkovému ději popsanému shodně žalobcem a svědkem L. N., učinily svá rozhodnutí nepřezkoumatelná z důvodu nesrozumitelnosti.

Možnosti revizora v případě, že cestující poruší svou povinnost podle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách

[56] Jak již bylo uvedeno shora, zákon evidentně nedává pověřené osobě možnost násilím vynutit ztotožnění cestujícího. Právě naopak, zákon výslovně pamatuje na situaci, kdy se cestující žádnými doklady vůči pověřené osobě neprokáže (srov. bod [46] shora). Pokud cestující dobrovolně nesplní svou povinnost prokázat se osobními údaji potřebnými na vymáhání zaplacení jízdného a přírážky k jízdnému, zákon zakládá cestujícímu sekundární povinnost. Tou je povinnost dle výzvy pověřené osoby (tedy i revizora) buď následovat pověřenou osobu na vhodné pracoviště veřejné správy ke zjištění totožnosti, anebo setrvat na vhodném místě do příchodu osoby oprávněné zjistit totožnost cestujícího [§ 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách]. Důležitou otázkou, kterou zdejšímu soudu klade kasační stížnost, jsou právní možnosti revizora jako pověřené osoby v situaci, kdy cestující dobrovolně tuto sekundární povinnost nebude chtít splnit.

[57] Pokud interpret dospěje k závěru, že povinnost cestujícího dle § 37 odst. 5 písm. d) není jakkoliv vynutitelná, a záleží tedy na dobré vůli cestujícího, zda pověřenou osobu následuje např. na policejní služebnu, učiní z § 37 odst. 5 písm. d) ve své podstatě normu bez sankce, tedy *lex imperfecta*. Sankce vůči tzv. „černým pasažérům“ nastíněné v § 37 odst. 5 by tak ve své podstatě byly aplikovatelné pouze vůči cestujícím, kteří by se jim podrobili dobrovolně. Naopak cestující bezohlední a vůči revizorovi dokonce agresivní by žádné negativní následky spojené se svým jednáním nenesli. Jednoduše by totiž z místa odešli. Takováto interpretace upřednostňující osoby jednající protiprávně před osobami svých povinností dbalých je však naprosto nepřijatelná. Současně by ponechala provozovatele drážní dopravy bez jakékoliv ochrany proti protiprávním zásahům do jeho majetkových práv formou bezplatného (*ergo* nezákonného) využívání jím poskytovaných služeb.

[58] Právní vztah mezi cestujícím a provozovatelem drážní dopravy má povahu vztahu soukromoprávního, řídí se smlouvou o přepravě podle § 760 a násl. občanského zákoníku, jakkoliv jsou tam patrné i silné veřejnoprávní vlivy [k tomu srov. přiměřeně výklad ÚS ve vztahu k zákonu o silniční dopravě, viz část IV. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.)]. Přistavení trolejbusu do zastávky za účelem umožnit nástup cestujících je konkludentní nabídkou na uzavření smlouvy, nástup osoby do trolejbusu je konkludentní akceptací nabídky. Smlouva je tak uzavřena. Pro vznik smlouvy je irelevantní, zda cestující zaplatil či nezaplatil stanovené jízdné. Smlouva tedy platně vznikne i ve vztahu k cestujícímu, který nezaplatil stanovené jízdné („černý pasažér“) (srov. k tomu Ondřej Frinta in: Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 2. svazek*. Praha, Linde 2008, s. 2245-2246). Cestující, který nezaplatí stanovené jízdné (§ 760 občanského zákoníku), porušuje své povinnosti ze soukromoprávního vztahu s provozovatelem. Současně není dle okolností ani vyloučeno, že svým jednáním naplní skutkovou podstatu přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, tedy úmyslně způsobí škodu na cizím majetku podvodem. To typicky za situace, že nastoupí do vozu drážní dopravy s vědomím, že jízdné nezaplatí, a současně provozovatele úmyslně uvádí v omyl, že jízdné zaplacené bylo, event. jinak provozovatele uvádí v omyl (srov. k tomu detailně Šturmová, D. - Ondruš, R. *Postavení revizorů městské bromadné dopravy*. Správní právo, 1998, č. 6, s. 364 a násl.).

[59] V literatuře již byly diskutovány možnosti revizora při zásahu proti černému pasažérovi. V rovině občanskoprávní byla zvažována mj. možnost aplikace § 6 občanského zákoníku o svépomoci (srov. např. Pulkrábek, Z. *Svépomoc v soukromém právu*. Právní rozhledy č. 7/2001, s. 303 násl.). Nejvyšší správní soud však nyní nemusí řešit otázku právního postavení revizora a jeho práv ve vztahu k černým pasažérům v celé jejich šíři. Otázka, kterou je nutno tímto

rozhodnutím vyřešit, zní, zda jakýkoliv zásah revizora proti černému pasažérovi nutně založí přestupkovou odpovědnost revizora. Z dikce zákona o přestupcích přitom jasně plyne, že nikoliv.

[60] Přestupkem může být pouze protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku, nenaplnuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost. Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost. Okolností vylučující protiprávnost je mj. nutná obrana [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích] a krajní nouze [§ 2 odst. 2 písm. b) téhož zákona]. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích přestupkem není jednání, jímž někdo přiměřeným způsobem odvrací přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem. Tímto zájmem může být jakýkoliv zájem chráněný zákonem, včetně zájmu na ochraně majetkových práv [srov. přiměřeně nález sp. zn. II. ÚS 317/01 ze dne 1. 10. 2002 (N 116/28 SbNU 17)]. Útok na zájem chráněný zákonem nemusí mít nutně jen podobu přestupku nebo trestného činu (to dikce zákona nevyžaduje), ale může mít též podobu deliktu civilního. Jak uvádí právní doktrína, „*nikdo není povinen strpět nezákonné zásahy do svých zákonem chráněných práv, resp. právo nemusí ustupovat bezpráví, ať je již jakkoliv intenzívní*“ (Kuchta, J. *Nutná obrana*. Brno, Masarykova univerzita 1999, s. 100).

[61] V situaci, kdy cestující nepředloží platnou jízdenku a následně nesplní ani povinnost dle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách, útočí na zájem chráněný zákonem. Tímto je ochrana majetkových práv provozovatele a zájem na tom, aby cestující v drážní dopravě řádně hradili jízdné, resp. pokud tak neučiní, aby uhradili přírážku podle přepravního řádu. Takovýmto jednáním se cestující dopouští přinejmenším civilního deliktu, uvažovat však lze za určitých okolností i o přestupku proti majetku (srov. bod [58] *in fine* shora). V takovémto případě nelze paušálně vyloučit právo revizora odvrátit tento útok zadržením cestujícího, který se pokouší utéct, tedy pokouší se porušit sekundární povinnost podle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách a uniknout tak následkům jízdy bez platné jízdenky. Právě pokus o únik cestujícího z místa, kde jej revizor vyzval k vyčkání na příchod osoby oprávněné zjistit totožnost cestujícího, je útokem na majetková práva provozovatele, tedy na zájem chráněný zákonem. Úspěšným útekem „černého pasažéra“ bude dokončeno jeho protiprávní jednání, kterým bylo využití přepravních služeb provozovatele bez zaplacení stanoveného jízdného a přírážky (k významu dokončení protiprávního jednání jako krajní meze, kdy je ještě přípustná nutná obrana, srov. obecně Kuchta, *op. cit. v bodě [60] shora*, s. 124-125). Zadržením „černého pasažéra“ bude tento útok odvrácen a bude zabráněno vzniku majetkové škody na straně provozovatele.

[62] Nutná obrana je samozřejmě možná jen za podmínky, že revizorovo počínání není zcela zjevně nepřiměřené způsobu útoku (srov. k tomu detailně v bodě [53] cit. judikát č. 1898/2009 Sb. NSS). Je-li obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku, o nutnou obranu se nejedná. Revizor tedy nesmí volit takové prostředky, které povedou nebo mohou vést k újmě na zdraví „černého pasažéra“ nebo jakékoliv jiné osoby. Revizor se také nesmí bez dalšího „vrhnout“ na cestujícího způsobem, který popsal ve své výpovědi svědek J. K. (srov. bod [50] shora). Revizor nesmí použít větší síly než je nezbytně nutné k dosažení cíle jeho zákroku, kterým je ochrana majetkových práv provozovatele. Tohoto cíle dosáhne znemožněním útoku cestujícího a zjištěním jeho totožnosti osobou k tomu oprávněnou. Nutná obrana neslouží a sloužit nemůže vymožení pohledávky provozovatele vůči „černému pasažérovi.“ Naproti tomu je přirozené, že zasahující revizor musí reagovat též na event. násilí ze strany cestujícího. Cestující, který ve vztahu k revizorovi použije fyzickou sílu, resp. se s ním pustí do potyčky, musí nést tomu odpovídající riziko revizorovy adekvátní reakce. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích totiž dává revizorovi možnost se i tomuto novému útoku ze strany cestujícího přiměřeně bránit. Současně takový cestující musí nést též následky právním řádem předvídané (podle okolností buď civilní, přestupková anebo dokonce trestní odpovědnost).

[63] Na závěr nutno zdůraznit, že výše uvedené závěry se v žádném případě nevztahují jen na vztah provozovatele drážní dopravy a černého pasažéra. Naopak, vyplývají z předpokladu možnosti každé jednotlivé fyzické či právnické osoby chránit si v sociálních interakcích svá práva. Každý se může obdobným způsobem chránit například proti zloději, jakkoliv hodnota odcizených věcí nenaplní trestní odpovědnost pachatele, nebo proti hostovi v restauraci, který zkonsumoval objednané jídlo, a poté odmítl zaplatit, nebo proti osobě, která poškodila jeho věc atd.

## VI. Závěr

[64] Lze tedy shrnout, že kasační stížnost je nedůvodná, krajský soud zrušil správně rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl a dílčí nesprávné důvody krajského soudu nahradil závěry svými. Pro správní orgán je nyní závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz k tomu více usnesení RS NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, body 66-77, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

[65] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti, a náhradě hotových výdajů, ve výši 2100 Kč a 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy 2400 Kč. Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 480 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), na celkovou částku 2880 Kč. Ke splnění povinnosti byla stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 9. září 2010

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu