



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. Z.**, zastoupeného JUDr. Naděždou Zetkovou, advokátkou se sídlem Vidče 509, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2007, č. j. 57 Ca 51/2006 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2007, č. j. 57 Ca 51/2006 - 31, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku, kterým krajský soud zamítl žalobu podanou proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje (dále též „žalovaný“) ze dne 8. 8. 2006, sp. zn. KUSP-46876/2006/DOP/Ti. Citovaným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Městského úřadu Rožnova pod Radhoštěm, odboru dopravy ze dne 23. 6. 2006, č. j. OD-5019/1091/05-PO.

Stěžovatel v kasační stížnosti a v jejím doplnění uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní („s. ř. s.“), a namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel předně uvádí, že krajský soud v žalobním řízení nepřezkoumal jeho námitky a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Jakkoliv totiž v průběhu správního

řízení nenapadal zjištěný skutkový stav věci ani jeho právní hodnocení, nelze mu odepřít přístup k soudu. Ze žádného zákonného ustanovení totiž neplyne, že by žaloba ve správním soudnictví neměla být projednatelná v té části, v níž jsou uplatněny důvody dříve neuplatněné. Krajský soud se nevypořádal s jeho tvrzeními ohledně zásadních rozporů při vypracování znaleckého posudku a ani sám neprovedl zhodnocení podkladů, z nichž znalec vycházel, a neprovedl rovněž navrhované důkazy. V dalším stěžovatel odkazuje na obsah žaloby a také na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 31/2005.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu správního a soudního spisu především plyne, že shora označeným rozhodnutím ze dne 23. 6. 2006 Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm, odbor dopravy shledal stěžovatele vinným z toho, že dne 24. 11. 2005 na blíže specifikovaném místě řídil osobní vozidlo Toyota RAV-4 a během projíždění pravotočivé zatáčky nepřizpůsobil rychlost jízdy dopravně technickému stavu pozemní komunikace a povětrnostním podmínkám a v důsledku toho dostal na kluzké vozovce smyk. Během jízdy ve smyku se toto vozidlo vytočilo tak, že se jeho zadní část dostala na střed vozovky, kde došlo ke střetu s levou zadní částí protijedoucího osobního vozidla Subaru řízeného V. K., který se snažil zabránit střetu vyhnutím vpravo mimo vozovku. Při této nehodě vznikly pouze přesně nezjištěné hmotné škody na obou vozidlech, požití alkoholu bylo vyloučeno dechovou zkouškou. Bylo tak shledáno porušení ustanovení § 4 písm. a), § 18 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v důsledku čehož se stěžovatel dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a za to mu byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 2500 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 2. 7. 2006 odvolání, které však nikterak neodůvodnil.

Krajský úřad Zlínského kraje citované rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil ve výroku o vině, a to tak, že ho doplnil o právní pojmenování skutkové podstaty přestupku, jehož se stěžovatel dopustil („když porušením zvláštního zákona způsobil dopravní nehodu, kterou je povinen podle zvláštního zákona neprodleně ohlásit policistovi.“). Ostatní části výroku zůstaly nezměněny.

V žalobě ze dne 7. 10. 2006 stěžovatel uvedl, že v předcházejícím řízení souhlasil se znaleckým posudkem znalce ing. R. R., podle něhož oba řidiči nepřizpůsobili rychlost jízdy daným okolnostem a podíleli se tak na dopravní nehodě. Tento posudek však byl na žádost zmocněnce V. K. doplněn a s tímto doplněním stěžovatel již nebyl seznámen. Stěžovatel ke znaleckému posudku namítá, že okamžik, ve kterém se dostal do smyku, znalec hodnotil rozdílně od situace zachycené na fotografiích smykových stop. Stěžovatel tvrdí, že jeho vozidlo do zatáčky smykem vjet ani nemohlo, nýbrž že ke smyku došlo teprve po částečném vyjetí z vozovky z důvodu nečinnosti protijedoucího vozidla V. K.. Druhým zásadním nesouladem bylo dle stěžovatele postavení vozidel při střetu, které nemohlo být rovnoběžné a z něhož plyne, že stěžovatel dělal vše pro to, aby střetu zabránil.

Krajský soud v Brně v odůvodnění napadeného rozsudku velmi obšírně popsal průběh správního řízení a zjištěnou skutkovou situaci a k žalobním bodům uvedl, že stěžovatel teprve v žalobě uplatnil námitky, které mohl uplatnit již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a ve skutečnosti tak teprve nyní nahrazuje svoji nečinnost ze správního řízení. Po vypracování tohoto znaleckého posudku byl totiž stěžovatel řádně vyrozuměn o možnosti seznámit se s kompletním spisovým materiálem, čehož ostatně také využil a uvedl, že s tímto posudkem souhlasí. Obdobnou možnost měl stěžovatel poté, co byl tento znalecký posudek doplněn, tentokrát ji však nevyužil. Protože tedy stěžovatel v průběhu správního řízení nenapadal nesprávně nebo neúplně zjištěný skutkový stav věci anebo špatné právní hodnocení, krajský soud žalobu zamítl.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel podává kasační stížnost z důvodů zakotvených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Podle písm. a) lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; podle písm. b) pro vady správního řízení a podle písm. d) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Přestože stěžovatel výslovně uplatnil tři stížnostní důvody, ve skutečnosti namítá toliko nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu a z ní vyvozuje též porušení dvou důvodů zbývajících. Podstata kasační stížnosti totiž zjevně tkví v nesouhlasu s postupem krajského soudu, který se meritorně nevypořádal s námitkami, neuplatněnými v odvolacím řízení, a v tom spatřuje souběžné naplnění všech citovaných zákonných důvodů. Za těchto okolností je proto smysluplné pojednat o podstatě kasační stížnosti souhrnně, bez jejího rozčlenění do třech popsanych aspektů.

Jak plyne ze shora uvedeného, spočívá klíčová otázka v projednávané věci ve výkladu rozsahu přezkumu správním soudem v žalobním řízení ve vazbě na předchozí správní řízení a na procesní aktivitu jeho účastníků.

Zde je třeba vycházet ze skutečnosti, že koncepce správního soudnictví je vytvořena tak, že má poskytovat efektivní ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.), a to mimo jiné přezkumem rozhodnutí správního orgánu. Tento přezkum vychází ze zásady, že krajský soud rozhoduje zásadně kasačním způsobem, tzn. je oprávněn pravomocné rozhodnutí správního orgánu zrušit, ve výjimečných případech je oprávněn provádět tzv. moderaci. Žalobní řízení je vedeno zásadou koncentrace (§ 71 s. ř. s.). Z kasačního způsobu rozhodování logicky vyplývá rovněž zásada, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Pokud soud shledá žalobu důvodnou, zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Je tak zřejmé, že zákonná úprava je na straně jedné založena na myšlence subsidiarity jednotlivých procesních prostředků k ochraně práv. To konkrétně znamená, že jednotlivé fáze správního a následně též soudního řízení na sebe navazují a podle zásady, že právo přeje bdělým, je pak v zájmu účastníka správního řízení, aby se v co největší míře snažil o dosažení příznivého výsledku co možná nejdříve. Takto viděno je jistě nepatřičné, aby účastník správního řízení byl v jeho průběhu zcela pasivní a aby teprve v následném řízení

před soudem začal aktivně hájit svoje práva. Nelze totiž přehlížet, že žalovaný správní orgán i žalobce jsou účastníky soudního řízení, kteří by měli mít v jeho průběhu rovná procesní práva, a že nelze spravedlivě konstatovat vady správního řízení či nezákonnost vydaného správního rozhodnutí tehdy, když je zcela zřejmé, že skutečnosti a důkazní návrhy, uplatněné žalobcem teprve v řízení před soudem, mohly být bez jakýchkoliv obtíží uplatněny již v řízení správním.

Na straně druhé však nelze nevidět, že ke konstituování stávajícího systému správního soudnictví v České republice došlo mimo jiné také proto, aby byly splněny požadavky tzv. plné jurisdikce, obsažené především v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. To konkrétně znamená, že v kompetenci správních soudů nyní již není pouhé hodnocení zákonnosti vydaných správních rozhodnutí, jako tomu bylo před 1. 1. 2003, nýbrž také jejich skutkové správnosti, čehož logickým důsledkem je možnost vést vlastní dokazování. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 32/2006 (in: www.nssoud.cz), „*ustanovení § 77 odst. 2 věty první s. ř. s. je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“ coby atributu práva na spravedlivý proces. Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám.*“ Obdobně v rozsudku sp. zn. 2 Afs 31/2005 ([Sb. NSS 868/2006](http://www.nssoud.cz)), na který stěžovatel odkazuje, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*neplatí, že žalobní důvod, který účastník neuplatnil v řádném opravném prostředku v rámci správního řízení, ač tak učinit mohl, postrádá pro účely soudního přezkumu (daňových) rozhodnutí relevanci. Právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. Ochrana je poskytována v procesu majícím ryzí povahu řízení soudního a nikoliv správního. ... Ze žádného ze zmíněných ustanovení s. ř. s. ani z žádného jiného ustanovení zvláštního předpisu výslovně neplyne, že by žaloba žalobce ve správním soudnictví neměla být projednatelná v té její části, v níž stěžovatel uplatňuje důvody, které předtím neuplatnil v přípustném opravném prostředku v rámci správního (a tedy i daňového) řízení.*“

V nyní projednávané věci je tak třeba vycházet z toho, že samotná skutečnost, že některá tvrzení a důkazní návrhy stěžovatel neuplatnil ve správním řízení, ještě neznamená, že tak nemohl učinit v řízení žalobním a že se jimi krajský soud nebyl povinen zabývat a vypořádat se s nimi.

Jak plyne ze shora uvedeného, stěžovatel v žalobě zpochybnil některé konkrétní závěry znaleckého posudku ing. R., a jako důkaz uvedl revizní znalecký posudek. Za této situace proto bylo povinností krajského soudu se s touto žalobou vypořádat, což konkrétně znamená, že měl k jednotlivým konkrétním tvrzením stěžovatele zaujmout stanovisko a návrhu na provedení revizního znaleckého posudku buď vyhovět anebo vyložit, z jakých důvodů tomuto návrhu nevyhověl.

V tomto směru však napadený rozsudek krajského soudu nemůže obstát. Krajský soud totiž v podstatě pouze odkázal na stanovisko žalovaného, že stěžovatel jen dodatečně nahrazuje svoji nečinnost ze správního řízení, že s tímto posudkem byl seznámen a že k němu neměl výhrady, a dále dovodil, že správním orgánům nelze vytknout porušení žádného z ustanovení správního řádu. Jinak řečeno, krajský soud se uspokojil konstatováním,

že předmětnou argumentaci a důkazní návrh stěžovatel neuplatnil již ve správním řízení, a na základě toho dospěl k závěru, že se jí nemusí zabývat. Tím se však dostal do přímého rozporu se současnou zákonnou úpravou správního soudnictví, povoláného k výkonu plné jurisdikce, jak je popsáno výše.

Lze proto přisvědčit stěžovateli, pokud označil napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Již pro tento důvod proto musel Nejvyšší správní soud žalobou napadený rozsudek dle stanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení pak je krajský soud povinován náležitě se vypořádat s žalobní argumentací stěžovatele a s jeho návrhem na provedení důkazu revizním znaleckým posudkem. Jediným kritériem pro odmítnutí provedení důkazu přitom může být pouze jeho nadbytečnost pro zjištění skutkového stavu věci. Nejvyšší správní soud opakuje, že ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.

Za tohoto stavu se Nejvyšší správní soud dále nemůže vyjadřovat k tvrzeným vadám správního řízení a k nezákonnosti napadeného rozsudku, protože to by mohl činit toliko v případě přezkoumatelného rozhodnutí.

V dalším řízení je krajský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. srpna 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu