



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, advokátem se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2008, čj. KUJI 65035/2008, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2009, čj. 57 Ca 65/2008 - 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč, k rukám jeho zástupce JUDr. MgA. Michala Šalomouna, ve lhůtě patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutím ze dne 3. 9. 2008, čj. KUJI 65035/2008, žalovaný změnil rozhodnutí Městského úřadu Telč, odboru dopravy, ze dne 3. 4. 2008, čj. Telč-7544/2007/ODop/Pok, ve znění opravného usnesení ze dne 11. 4. 2008, čj. Telč-7544/2007/ODop/Pok, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a byla mu uložena pokuta ve výši 2500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč. Žalovaný změnil druhý odstavec výrokové části rozhodnutí městského úřadu tak, že text ve znění „*vlastností vozidla a nákladu, předpokládanému stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace*“ nahradil textem „*je vyšší rychlostí než takovou, aby byl schopen zastavit vozidlo [na – pozn. NSS] vzdálenost, na kterou má rozhled*“. Žalovaný rovněž rozhodl o vypuštění třetího, čtvrtého a pátého odstavce výrokové části rozhodnutí městského úřadu, které jinak ve zbytku podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), potvrdil.

II.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který je rozsudkem ze dne 24. 6. 2009, čj. 57 Ca 65/2008 - 36, zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že správní orgán prvního stupně zahájil řízení v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu. Oznámení obsahovalo označení správního orgánu i předmětu řízení (byť stručně), podle kterého je žalobce podezřelý ze spáchání dopravního přestupku ze dne 16. 9. 2007 dle § 22 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích. Oznámení rovněž obsahovalo jméno, příjmení, funkci a podpis pracovníka správního orgánu prvního stupně, který přestupkové řízení zahájil.

Krajský soud souhlasil s žalobcem, že v rozporu s § 57 odst. 2 zákona o přestupcích nebylo vedeno společné řízení proti řidiči traktoru Z. N. a žalobci, ale dodal, že se nejedná o vadu řízení, která by mohla způsobit jeho nezákonnost. Podle krajského soudu správní orgán prvního stupně zásadním způsobem pochybil, pokud ve svém rozhodnutí uvedl, jakého přestupkového jednání se dopustil řidič traktoru Z. N., přestože nebylo vedeno společné řízení.

Dále správní orgán prvního stupně pochybil podle krajského soudu tím, že v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu není možné z odůvodnění napadeného rozhodnutí zjistit, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí. Rozhodnutí vydané v prvním stupni je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, mělo být žalovaným zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně. Vady rozhodnutí nemohly být napraveny ani žalovaným, zejména změnil-li výrokovou část ve smyslu, že žalobce jel vyšší rychlostí než takovou, aby byl schopen zastavit vozidlo na vzdálenost, na kterou měl rozhled.

Krajský soud také uzavřel, že správní orgány dosud řádně nezjistily skutkový stav, aby bylo možné postavit najisto, že dopravní nehodu zavinil žalobce. V tomto směru krajský soud poukázal na tvrzení žalobce, podle něž se po silnici I/38 v uvedenou dobu pohyboval traktor s neosvětleným přívěsem, resp. neosvětleným v souladu s platnými právními předpisy. Řidič traktoru Z. N. naopak tvrdil, že měl při jízdě zapnutý výstražný maják oranžové barvy, traktor měl zapnuté povinné osvětlení, dále měl na přívěsu odrazku na straně přivrácené ke středu komunikace a ještě měl na nákladu, který vezl, připevněný výstražný trojúhelník. V tomto směru správní orgány zcela uvěřily tvrzení Z. N. a nezjišťovaly skutečnosti uváděné žalobcem, resp. takové zjišťování nevyplývá z protokolu o nehodě v silničním provozu. Krajský soud konstatoval, že správní orgán prvního stupně měl provést výslech svědků – policistů H. a P., kteří prováděli ohledání místa dopravní nehody a mohli se vyjádřit k osvětlení traktoru i ke skutečnosti, zda byl přívěs opatřen odrazkou a zda byl na nákladu výstražný trojúhelník. Teprve po náležitém zjištění skutkového stavu měl být vypracován posudek znalce z příslušného oboru, který by se vyjádřil k tomu, kdo byl s ohledem na známé skutečnosti viníkem předmětné dopravní nehody.

Žalobce také namítl, že žalovaný neprovedl výslech svědka M. F., navržený v odvolání. Tam tvrdil, že tento svědek řídil osobní vozidlo, které žalobce předjel za obcí Hladov, svědek poté dojel na místo nehody, kde zastavil a se svou manželkou nabídl žalobci poskytnutí pomoci. Podle žalobce svědek mohl popsat světelné poměry v místě a čase nehody a rovněž viditelnost traktoru s přívěsem. Krajský soud s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu připustil, že žalobce navrhl výslech svědka F. až v podaném odvolání. Dodal však, že pokud nebylo zřejmé, proč žalobce navrhl výslech svědka až v odvolání, měl se jej na důvody pozdního návrhu dotázat a teprve poté se s návrhem vypořádat. Tento postup byl na místě tím spíše, že se podle tvrzení

žalobce při jednání u správního orgánu prvního stupně nacházela na místě nehody svědkyně, podle níž traktor s přívěsem nebyl vidět. Ta však nebyla policiisty zjištěna a správní orgán proto neprovedl její výslech. Toto opomenutí mohlo podle krajského soudu přispět k tomu, že nebyl náležitě zjištěn stav věci.

III.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel připustil, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemělo všechny náležitosti ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Dodal však, že tuto vadu napravil svým rozhodnutím, kterým k odvolání žalobce změnil napadené rozhodnutí a tuto změnu i veškerá skutková zjištění důkladně a podrobně odůvodnil. Změna výroku vycházela z předmětu obvinění v rámci ústního jednání, kdy správní orgán prvního stupně uvedl, že klade žalobci za vinu, že jel vyšší rychlostí než takovou, aby mohl zastavit na vzdálenost, na kterou měl rozhled. Podle stěžovatele se nejednalo o neočekávanou změnu výrokové části napadeného rozhodnutí a stěžovatel vycházel ze sděleného obvinění a dokazování.

Dále stěžovatel tvrdil, že v průběhu řízení předcházejícího vydání rozhodnutí, byl na základě provedeného dokazování, materiálních stop na vozidlech a dalších podkladů pro vydání rozhodnutí, dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Nebylo nutné provádět další důkazy, spočívající např. ve vypracování znaleckého posudku, což ostatně stěžovatel uvedl a zdůvodnil v odůvodnění svého rozhodnutí. Stěžovatel se ve svém rozhodnutí vypořádal i s otázkou osvětlení traktoru.

K výtce krajského soudu, týkající se pochybení v souvislosti s navrhovaným výsledkem svědka F., stěžovatel uvedl, že žalobce navrhl tento výslech až v odvolání. Dříve se o jeho existenci vůbec nezmínil. Žalobce v odvolání (v té době již zastoupen advokátem) nijak nezdůvodnil, proč nenavrhl výslech této osoby již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Podle stěžovatele nebylo jeho povinností, zejm. byl-li žalobce zastoupen advokátem, poučovat žalobce o koncentrační zásadě zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu, případně jej vyzývat k vysvětlení, proč nenavrhl výslech svědka již v řízení před správním orgánem prvního stupně.

IV.

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Tvrdil, že krajský soud důvodně zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele, který nedokázal náležitě zjistit skutkový stav a odstranit rozpory ve výpovědích jednotlivých řidičů. Dosud není známo, zda byl traktor vůbec nebo částečně osvětlen a zda byl tedy žalobce objektivně schopen své vozidlo zastavit na vzdálenost, na jakou měl rozhled. Bez těchto skutkových zjištění nebylo možné rozhodnout o vině žalobce.

Pokud jde o nepřipuštění výslechu svědka F. s odkazem na neúplnou apelaci, žalobce se ztotožnil se závěry krajského soudu. Poukázal přitom na § 4 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Pravděpodobnou příčinou nedostatečného provádění dokazování stěžovatelem je podle žalobce plynutí jednorocní prekluzivní lhůty v posuzované věci. Pokud by totiž stěžovatel prováděl všechny důkazy, nestihl by zřejmě rozhodnout v roční prekluzivní lhůtě. Tuto časovou tíseň však nebylo možné řešit ignorováním a přehlížením důkazních návrhů žalobce.

V.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítl, že svým rozhodnutím napravil vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které nemělo všechny náležitosti ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že stěžovatel měl napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud především připomíná, že přezkoumatelnost správních rozhodnutí má vztah k ochraně principů demokratického právního státu. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud konstatoval, že „(p)odle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí pojmu právního státu v jeho soudobém chápání je vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci. K tomu slouží při rozhodování o právech a povinnostech, děje-li se tak vydáváním formalizovaných individuálních aktů aplikace práva zákonem stanoveným procesním postupem, tedy i u rozhodnutí vydávaných v daňovém řízení, zpravidla odůvodnění takových aktů. Smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. v tomto ohledu judikaturu Ústavního soudu, např. jeho nálezy ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, publikovaný pod č. 24/1997 Sb. ÚS, viz též www.usoud.cz). Obsah odůvodnění proto musí být takový, aby uvedený účel, tedy zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí, byl naplněn. Tak tomu je, jsou-li z odůvodnění patrné důvody rozhodnutí v kontextu všeho podstatného, co předcházelo jeho vydání a mělo vliv na jeho obsah. Paušálně definovat požadovaný „minimální“ rozsah odůvodnění, aby bylo v konkrétním případě ještě přezkoumatelné, dost dobře nelze, neboť toto je vždy kontextuální a individuální kategorií – zrcadlí se v něm zejména průběh předchozího řízení, především procesní aktivita stran a prováděné dokazování, povaha skutkových a právních otázek, které byly v řízení řešeny, a v rozhodnutí, jímž bylo jiné rozhodnutí přezkoumáváno, i povaha a rozsah přezkoumné činnosti orgánu, který ve věci rozhodoval, jak vyplývá z konkrétní procesní úpravy.“

Účelem soudního přezkumu není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Úprava náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí v § 68 odst. 3 správního řádu ovšem nepředstavuje opomenutelnou kategorii. Zajišťuje totiž, aby byl adresát veřejné moci odpovídajícím způsobem seznámen se skutkovými a právními závěry správního orgánu v jeho věci. O významu uvedeného závěru ve vztahu ke správnímu trestání nelze mít sebemenších pochyb.

Správní soud může výjimečně slevit z nároků na dodržení požadavků § 68 odst. 3 správního řádu, nalezne-li ve správním spisu dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí správního orgánu po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS). Tento postup je však namístě pouze v případech, kdy správní spis dává *prima facie* jednoznačnou odpověď na otázky týkající se skutkového stavu věci. Poskytuje-li totiž správní soud ochranu veřejným subjektivním právním přezkumem správního rozhodnutí, činí tak i posouzením jeho odůvodnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010 - 53, www.nssoud.cz).

Má-li správní rozhodnutí obstát z hlediska přezkoumatelnosti skutkových důvodů, musí z něj být seznatelné, jaký skutkový stav byl zjištěn a jak byly hodnoceny jednotlivé provedené

důkazy. V případě rozporů mezi zjištěními vyplývajícími z jednotlivých důkazů správní orgán musí řádně osvětlit, které podklady vzal v úvahu pro své rozhodnutí a které vyloučil a proč tak učinil. V opačném případě je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001 - 47, č. 386/2004 Sb. NSS).

V posuzované věci Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že rozhodnutí vydané v prvním stupni postrádalo náležitosti uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu. V jeho odůvodnění bylo ke skutkovému stavu uvedeno pouze, že „bylo v projednávané věci prokazatelně zjištěno, že obv. J. K. dne 16. 9. 2007 ve 20.00 hodin řídil osobní motorové vozidlo tov. zn. Citroen Xaru po silnici č. I/38 ve směru od Jihlavy na Znojmo, kde zezadu narazil do neosvětleného přívěsu traktoru, který řídil Z. N.“ a že „(p)řestupek obviněného je zdokumentován spisovým materiálem, který obsahuje především oznámení o přestupku, plánek místa dopravní nehody, fotodokumentaci, výpovědi obviněného, vyjádřením Hydrometeorologického ústavu – pobočka Brno ke klimatickým podmínkám v době nehody“.

Namítl-li stěžovatel, že zjednal nápravu svým rozhodnutím, v němž všechna skutková zjištění důkladně a podrobně odůvodnil, nelze mu přisvědčit. Obecně platí, že rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek a správní orgán rozhodující o řádném opravném prostředku je oprávněn odstranit vady řízení a vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V posuzované věci se tak ovšem nestalo.

Především neplatí, že stěžovatel důkladně a podrobně odůvodnil veškerá skutková zjištění. Podobně jako rozhodnutí vydané v prvním stupni, ani rozhodnutí stěžovatele nepopisuje přezkoumatelným způsobem skutkový stav, k němuž stěžovatel dospěl a o němž neměl důvodné pochybnosti. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí rezignoval na to, aby (obzvláště zamýšlel-li odstranit vady napadeného rozhodnutí) popsal, jak hodnotil důkazy provedené v přestupkovém řízení, a to jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti. Stěžovatel neshrнул ani skutkový stav věci zjištěný dokazováním. Namísto toho přijal v odůvodnění svého rozhodnutí bez další argumentace závěr o osvětlení jízdní soupravy traktoru a přípojného vozidla v souladu s právními předpisy a závěr, že žalobce v okamžik dopravní nehody svítil tlumenými světly. Plyne-li ze správního spisu rozpor mezi výpověďmi žalobce a Z. N., např. pokud jde o osvětlení traktoru majákem, osvětlení přívěsu přenosným trojúhelníkem a odrazkou, osvětlení vozidla žalobce oběma tlumenými světly nebo o charakteru a povaze nákladu na přívěsném vozidle, bylo povinností správních orgánů odstranit rozpory ve výpovědích obou aktérů dopravní nehody a přezkoumatelně vysvětlit svá skutková zjištění. Správní orgány se mlčky přiklonily k některým důkazům, aniž se vypořádaly s jejich rozporem s jinými důkazy. Tím zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek skutkových důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stížní námitka tak nebyla důvodná.

S ohledem na shora uvedené je předčasné hodnotit stížní námitku, podle níž byl skutkový stav zjištěn dostatečně. Nevyplývá-li tato skutečnost ze správních rozhodnutí a z obsahu správního spisu jsou naopak zřejmé rozpory mezi zjištěními získanými z jednotlivých důkazů, Nejvyšší správní soud se nemohl s námitkou vypořádat.

Pokud jde o námitku týkající se výsledku svědka M. F., ta nebyla řádně uplatněným žalobním bodem ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. Ze soudního spisu je zřejmé, že ji žalobce neuplatnil v žalobě ani následně ve lhůtě pro podání žaloby podle citovaného ustanovení ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud pochybil, přezkoumal-li napadené rozhodnutí i s ohledem na tuto žalobní námitku. Za situace, kdy závěr krajského soudu o důvodnosti žaloby obstál i z jiných důvodů, nemělo jeho pochybení vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud zde nad rámec nezbytného odůvodnění odkazuje na svou judikaturu, podle

níž se koncentrační zásada obsažená v § 82 odst. 4 správního řádu neuplatní v řízení o přestupcích (srov. rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS či rozsudek ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 As 92/2009 - 65, www.nssoud.cz). Stěžovatel tedy pochybil, pokud neprovedl důkaz navržený žalobcem v odvolání.

Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna činí podle § 9 odst. 3 písm. f) cit. vyhlášky 2100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky), celkem tedy 2400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně, vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., činí 480 Kč. Celkem byla stanovena odměna ve výši 2880 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. května 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu