

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2014, čj. KUJCK 34150/2014/ODSH, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 1. 2015, čj. 10 A 97/2014 – 37,

takto:

Věc se p o s t u p u j e rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2014, čj. KUJCK 34150/2014/ODSH. Žalovaný zamítl blanketní odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice ze dne 23. 1. 2014, čj. D 5078/13/Bo, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 2. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc.

[2] Stěžovateli, který řídil vozidlo popsané v rozhodnutí o přestupku, byla dne 19. 6. 2013 v 16:13 hodin na po silnici I. třídy č. 3, ve směru jízdy od obce Chotýčany směrem na Borek, silničním radarovým rychloměrem Ramer 10C naměřena rychlost 146 km/h, tj. po odečtu 3 % možné odchylky 141 km/h, a to v úseku, kde je povolena nejvyšší rychlost 90 km/h. Stěžovatel tedy překročil nejvyšší povolenou rychlost o více než 50km/h. Správní orgán prvního stupně uložil stěžovateli za uvedený přestupek pokutu ve výši 5 000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Správní orgán prvního stupně vycházel při rozhodnutí z *Oznámení přestupku* ze dne 20. 6. 2013; *Oznámení přestupku* z místa kontroly ze dne 19. 6. 2013, které stěžovatel podepsal a uvedl „spěchal jsem z pracovních důvodů“; z úředního záznamu z téhož dne; *Záznamu o přestupku* obsahujícího fotografii změřeného vozidla řízeného stěžovatelem a údaj o naměřené rychlosti, místu (GPS souřadnice, číslo silnice), datu a čase měření, RZ měřeného vozidla, jeho typ a barvu, z *Výpisu z evidenční karty řidiče*, platného *Ověřovacího listu* silničního radarového rychloměru a z *Dokladů o proškolení* obou zasahujících policistů o provádění obsluhy příslušného měřicího zařízení. Nad rámec uvedeného provedl správní orgán na návrh zástupce stěžovatele

důkaz výsledkem obou zasahujících policistů, kteří shodně popsali průběh měření rychlosti stěžovatele a celkový skutkový děj. Dále potvrdili, že měření proběhlo v automatizovaném režimu, v souladu s návodem k obsluze a není jim známa žádná skutečnost, která by správnost měření vylučovala. Uvedli, že pokud by měření neproběhlo správně, nebyl by k dispozici žádný záznam.

[4] Proti rozhodnutí o přestupku podal stěžovatel blanketní odvolání, které ani přes výzvu žalovaného ve lhůtě nedoplnil. Žalovaný neshledal žádné procesní ani hmotněprávní pochybení správního orgánu prvního stupně. Skutkový stav považoval za spolehlivě zjištěný.

[5] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž mimo jiné poprvé namítal, že si nechal ve věci zpracovat Mgr. P. Š. odborný posudek. Z tohoto dokumentu má vyplývat, že měřící zařízení nepracovalo v době měření správně z důvodu údajně chybné informace o GPS souřadnicích. Krajský soud ve vztahu k této námitce konstatoval, že stěžovatel danou listinu nepředložil správním orgánům, které se jí proto nemohly zabývat, vzhledem k přezkumné povaze soudního řízení tak nečiní ani soud. Řízení před správním soudem není pokračováním řízení správního. Krajský soud považoval skutkový stav za dostatečně prokázaný, a to na základě záznamu o měření zařízením Ramer 10C, platného ověřovacího listu autorizovaného metrologického střediska, dokladů o proškolení zasahujících policistů a svědecké výpovědi obou policistů o průběhu měření a souladu měření s návodem k obsluze měřícího zařízení. Dále krajský soud uvedl, že stěžovatelem namítaný „posudek“ nemá hodnotu znaleckého posudku a jedná se navíc o důkaz pořízený až v době po právní moci napadeného správního rozhodnutí, nelze z něj proto vycházet ani jej provádět jako důkaz.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se neztotožnil s výše uvedeným vypořádáním námitky stěžovatele. V kasační stížnosti namítal, že v řízení před krajským soudem se uplatní plná jurisdikce a může se tedy provádět dokazování. Krajský soud podle stěžovatele dostatečně neodůvodnil, proč odmítl provést důkaz „odborným posudkem“ Mgr. P. Š.. Pokud jej odmítl provést, měl skutečnosti v něm obsažené považovat za tvrzení stěžovatele, důkladně se s nimi vypořádat a uvést, proč je nepovažuje za důvodná. Na věci podle stěžovatele nic nemění ověřovací list k rychloměru ani výpověď policistů, podle které by zařízení v případě špatného nastavení neprovedlo měření. Policisté nadto podle stěžovatele nepřiznají, že postupovali nesprávně, neboť by jim hrozil v takovém případě postih za nesprávný úřední postup. Krajský soud má kromě výslechu policistů i další možnosti, jak provést dokazování ohledně skutkového stavu. Správní orgány ani krajský soud proto neprokázaly, že v posuzované věci proběhlo měření správně, což podle stěžovatele zvýrazňuje skutečnost, že nebyl ve správním řízení proveden důkaz návodem k obsluze měřícího zařízení. Dále stěžovatel namítal, že místo spáchání přestupku nebylo dostatečně vymezeno a že, pokud se dopustil nějakého přestupku, tak pouze přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 15. 4. 2015, kterým se ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem, jehož rozsudek považuje za zákonný a přezkoumatelný. Podle žalovaného byl skutkový stav zjištěn dostatečně a neexistují o něm rozumné pochybnosti.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Desátý senát se při posuzování kasační stížnosti stěžovatele zabýval námitkou stěžovatele, podle které se v řízení před krajským soudem uplatní plná jurisdikce a má být prováděno

dokazování. Krajský soud podle stěžovatele dostatečně neodůvodnil, proč odmítl provést důkaz „odborným posudkem“ Mgr. P. Š.. Pokud jej odmítl provést, měl podle stěžovatele skutečnosti v něm obsažené považovat za tvrzení a důkladně se s nimi vypořádat. Při vypořádávání této námítky desátý senát zjistil, že zde existuje vzájemně rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně způsobu aplikace plné jurisdikce v řízení před krajským soudem v případech, kdy je žalobce v řízení před správními orgány pasivní.

[9] Při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vychází krajský soud dle § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že soud může v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

[10] Desátý senát při rešerši judikatury zjistil, že v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu existují rozdílné pohledy na aplikaci principu plné jurisdikce v řízení před krajským soudem, konkrétně na povinnost krajského soudu zabývat se tvrzeními zpochybňujícími zjištěný skutkový stav, která nebyla bez zjevného důvodu uplatněna ve správním řízení.

[11] Druhý senát vydal dne 24. 9. 2015 rozhodnutí čj. 2 As 114/2015 – 36, ve skutkově i právně obdobné věci s právě předkládaným případem. Stěžovatel taktéž až v řízení před krajským soudem vznesl návrh na provedení důkazu „odborným posudkem“ Mgr. P. Š. za účelem prokázání nesprávnosti měření. Krajský soud v Brně v případě řešeném druhým senátem s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že princip plné jurisdikce a neuplatnění zásady koncentrace v přestupkovém řízení automaticky neznamená, že správní soudy jsou další, třetí, instancí ve správním řízení, tj. v daném případě v přestupkovém řízení. Nelze podle něj přehlédnout, že právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení. Cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoli dominantní. Krajský soud v Brně následně poukázal na konkrétní nedostatky „odborného posudku“ (nebyl zpracován znalcem, neobsahuje žádný relevantní podklad pro závěr, že měření bylo provedeno v rozporu s návodem k obsluze, neodkazuje na konkrétní pasáže návodu k obsluze, který měli policisté porušit, neidentifikuje nosné údaje, z nichž dovozuje nesprávnost úhlu měření) a konstatoval, že závěry posudku považuje za absurdní a provedení důkazu tímto posudkem považuje za nadbytečné.

[12] Druhý senát rozhodnutím ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015 – 36, výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil. Konstatoval, že řízení o žalobě dle § 65 s. ř. s. je řízením v plné jurisdikci. Stěžovatel se návrhem na důkaz v podobě „odborného posudku“ snažil zpochybnit spolehlivost důkazů provedených ve správním řízení. Krajský soud se jím měl zabývat jakožto tvrzením stěžovatele o průběhu skutkového děje. Druhý senát považoval za povinnost krajského soudu zabývat se jakýmkoliv tvrzením zpochybňujícím spolehlivost zjištění stavu věci ve správním řízení, s výjimkou zjevně nesmyslných tvrzení.

[13] Desátý senát zjistil, že závěry přijaté druhým senátem v situaci, kdy účastník řízení tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav věci uplatní až v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

ve výše uvedeném rozhodnutí jsou v rozporu s jinými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Konkrétně například v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, čj. 5 As 114/2015 – 33, za stejné procesní situace (blanketní odvolání, důkazní návrh přednesený poprvé před krajským soudem) pátý senát s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006 – 99, ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009 – 91, ze dne 25. 1. 2012, čj. 1 As 148/2011 – 52, či ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 Afs 103/2009 – 232, rozhodl, že i přes princip plné jurisdikce není cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správních orgánů. V souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní a skutková tvrzení uplatnil poprvé v řízení před správními soudy.

[14] Desátý senát pro úplnost podotýká, že z tohoto názoru vycházel Krajský soud v Brně při odůvodnění rozhodnutí, které bylo přezkoumáváno druhým senátem v již výše zmíněném řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 114/2015-36.

[15] Druhý senát tedy v rozsudku ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015 – 36, za situace, kdy proti rozhodnutí o přestupku bylo podáno pouze blanketní odvolání, považoval nová skutková tvrzení stěžovatele založená na „odborném posudku“ a předložená poprvé až v řízení o žalobě za přípustná a uložil Krajskému soudu v Brně se jimi podrobně zabývat a zdůvodnit, proč nejsou důvodná. Naproti tomu pátý senát v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, čj. 5 As 114/2015 – 33, za obdobné skutkové situace považoval prokazování nových tvrzení za nesprávné, v rozporu s povahou řízení před správními soudy.

[16] Desátý senát dospěl k názoru, že se nejedná o rozdílná hodnocení určitého důkazu, ale o rozpor v právní otázce, zda a z jakých důvodů lze v žalobě poprvé přednesená tvrzení, obsahující zpochybnění zjištění skutkového stavu, odmítnout.

[17] Skutkový i právní stav v projednávané věci desátého senátu je stejný, jako v případě citovaných rozsudků druhého a pátého senátu. Proti rozhodnutí o přestupku stěžovatel podal pouze blanketní odvolání, které přes výzvu žalovaného nedoplnil. Skutková zjištění a právní závěry, o které opřel své rozhodnutí správní orgán prvního stupně, tedy nebyly ve správním řízení nijak zpochybněny. Tvrzení týkající se údajně nesprávného měření založená na „odborném posudku“ Mgr. P. Š., včetně návrhu v podobě důkazu posudkem samotným, stěžovatel vznesl až v řízení o žalobě. Krajský soud se tvrzením stěžovatele nezabýval s odůvodněním, že pokud se s danou listinou nemohly vypořádat správní orgány, nelze tak činit v řízení před správním soudem.

[18] Rozpor v judikatuře není omezen jen na specifickou situaci předkládání „odborného posudku“ Mgr. Š. v různých řízeních o dopravních přestupcích. Ve skutečnosti v judikatuře existuje zásadní rozpor jak zacházet v řízení před správním soudem s důkazními návrhy, pokud žalobce zůstal v předchozím správním řízení zcela pasivní.

A. Judikatura vycházející z teze, že neuplatnění důkazu ve správním řízení může dle okolností znemožnit provést takový důkaz před správním soudem

[19] Rozšířeným senátem bylo již rozhodnuto, že „žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.“ „Žalobce zajiště nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně, může

však bez omezení namítat nesprávné **právní** posouzení věci, ke němuž žalovaný svým postupem dospěl“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, zvýraznění doplnil 10. senát).

[20] Je plně v souladu se zásadou plné jurisdikce, aby žalobce použil i takové žalobní *právní* námítky, které ve správním řízení vůbec nepoužil. Nelze žalobci upírat ani možnost podat komplexní žalobu, přestože ve správním řízení zůstal zcela pasivní. Z cit. judikátu čj. 7 Afs 54/2007-62 však plyne, že míří předně na otázky právní („bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci“). Zůstává tedy otázkou, zda tyto závěry lze mechanicky přejímat též pro otázky skutkové. Jinými slovy, zda může žalobce bez omezení navrhopvat v soudním řízení důkazy, které mohl bez pochybností navrhnout již v řízení správním.

[21] Část judikatury ve věcech správního trestání vychází z teze, podle níž „je třeba při přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví nalézat rozumnou rovnováhu, zohledňující jednak zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a zamezující zjevným obstrukcím účastníka řízení na straně druhé. V souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (zákony jsou psány pro bdělé) tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy“ (rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2012 čj. 1 As 148/2011 – 52, bod 26, ve věci pořádkové pokuty, odkazující na rozsudek ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 Afs 103/2009 - 232, č. 2033/2010 Sb. NSS).

[22] Uvedená judikatura má svůj původ v rozsudku NSS ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, *KCK Cyklosport - Mode*, č. 1906/2009 Sb. NSS, který byl sice zrušen nálezem sp.zn. I. ÚS 2082/09, ovšem z pouze z procesních důvodů, které nezpochybnují trvajících validitu závěrů tam obsažených, z nichž se vytvořila již konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. shodně vedle již citovaných věcí např. rozsudky ze dne 23. 12. 2012, čj. 1 Afs 7/2012 – 22, bod 20 – pro oblast daňového práva; ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 217/2014 – 37, bod 33 – pro oblast stavebního práva; ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 Ads 222/2014 – 42, bod 24, pro oblast práva sociálního zabezpečení).

[23] Pro oblast přestupků uvedenou judikaturu výslovně použil např. rozsudek ze dne 14. 5. 2015, čj. 7 As 83/2015 – 56: „Jak Nejvyšší správní soud konstantně dovozuje z výše citovaného ust. § 77 odst. 2 s. ř. s., správní soudnictví není pokračováním správního řízení a určité skutečnosti je možné posuzovat nově až zde, a žalobce proto může uvádět také nové, ve správním řízení neuplatněné, důvody (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62, č. Sb. NSS 1742/2009). Stále však platí, že v souladu s ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalobce proto nemůže v žalobě uvádět nová skutková tvrzení, jejichž cílem je rozšířit či změnit skutkový stav, ze kterého napadené rozhodnutí vycházelo. Jak tedy shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006 - 99, „soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán [...]. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nabrazovat činnost správního orgánu. [...] nově prováděné dokažování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřibližují“ [zde sedmý senát cituje pasáž z rozsudku čj. 2 Afs 35/2009 – 91, cit. v již předchozím bodě, dále pak cituje rozsudky čj. 1 As 148/2011 – 52 a čj. 1 Afs 103/2009 - 232, a souhlasně uvádí, že v „souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (zákony jsou psány pro bdělé) tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy.“].

[24] Sedmý senát v právě uvedeném rozsudku řešil s nynější kauzou naprosto srovnatelnou situaci, a potvrdil závěr krajského soudu, že důkaz „odborným posudkem“ provádět nemusel. Dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že správní orgány řádně zjistily skutkový stav tak, aby mohl být stěžovatel bez důvodných pochybností uznán vinným ze spáchání výše popsaného přestupku. Oznamení o přestupku, záznam o přestupku obsahující fotografii měřeného vozidla a údaje o provedeném měření a ověřovací list silničního radarového rychloměru je nutno považovat za plně postačující důkazy o spáchání přestupku, „*není-li v rámci přestupkového řízení žádný z těchto podkladů jakkoliv zpochybňován*“. Námitku nesprávnosti měření z důvodu vadného použití rychloměru či nemožnosti vyslovení závěru, že změřená rychlost odpovídá skutečné rychlosti, stejně jako důkazní návrh posudkem, stěžovatel uplatnil až v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak měl a mohl učinit již v řízení před správními orgány. „*Nejpozději po vydání prvostupňového rozhodnutí, v němž dospěl správní orgán k závěru, že stěžovatel přestupek spáchal, stěžovateli muselo být jasné, že existují důkazy prokazující jeho vinu. Za situace, kdy podal pouze blanketní odvolání, nemohl důvodně předpokládat, že nebude pravomocně uznán vinným z přestupku. Správní orgány řádně hodnotily provedené důkazy a dospěly k jednoznačnému závěru, že stěžovatel přestupek, ze kterého byl obviněn, spáchal. Domníval-li se stěžovatel, že správní orgán prvního stupně pochybil, nic mu nebránilo tato skutková zjištění rozporovat již v odvolacím řízení. Vzhledem k řádně provedenému dokazování ve správním řízení a zjevně účelové pasivitě stěžovatele v jeho celém průběhu nelze jeho námitku směřující do nesprávného skutkového zjištění (nesprávnosti měření rychlosti) projednat v řízení před správními soudy (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, čj. 2 As 215/2014 - 43)*“. Z tohoto důvodu sedmý senát uzavřel: „*Provádění důkazu odborným vyjádřením ze dne 16. 6. 2014 tedy nebylo na místě jednak proto, že skutek byl dostatečně prokázán, jednak proto, že se jím stěžovatel snažil doložit novou skutečnost, kterou nepřípustně účelově uplatnil až v řízení o žalobě. Krajský soud proto nepochybil, pokud shledal, že důkaz tímto posudkem není potřeba provádět*“.

[25] Tyto závěry vycházející z judikatury cit. v bodě [22] shora (rozsudek čj. 2 Afs 35/2009-91) na oblast přestupkového práva aplikoval i druhý senát NSS: „*S ohledem na shora uvedené konstatování, že správní soudnictví tady není proto, aby suplovalo řízení před správním orgánem, a rovněž s ohledem na omezený revizní přezkum v odvolacím řízení nelze v řízení před správními soudy posoudit důvodnost námitky ohledně nepřesnosti GPS souřadnic, která byla účelově uplatněna až v řízení před krajským soudem. Správní orgány důkaz videozáznamem provedly, řádně jej hodnotily samostatně i spolu s ostatními důkazy a dospěly k jednoznačnému závěru o tom, že stěžovatel předmětný přestupek spáchal. Domníval-li se stěžovatel, že správní orgán prvního stupně pochybil, nic mu nebránilo tato skutková zjištění rozporovat již v odvolacím řízení. Poněvadž však nyní namítaná skutečnost ohledně provedeného měření nebyla ve správním řízení žádným způsobem rozporována, a nevyvolávala tak pochybnosti, nebylo povinností správních orgánů se jí nijak zvlášť; tj. preventivně, zabývat ani v řízení v prvním stupni a, s ohledem na rozsah přezkumu, ani v řízení odvolacím. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Vzhledem k pasivitě stěžovatele v průběhu celého správního řízení nelze jeho námitku ohledně souřadnic GPS v současné fázi řízení projednat, neboť nebyla v důsledku pasivity stěžovatele přezkoumávána v průběhu správního řízení*“ (rozsudek ze dne 23. 4. 2015, čj. 2 As 215/2014 – 43).

[26] Shodně rozhodl druhý senát pro oblast přestupkového práva již v rozsudku ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 As 6/2009 – 79: „*Žalobce se tedy nepochybně může v rámci řízení před krajským soudem domáhat provedení dosud neprovedených důkazů, mají-li prokázat rozhodné skutečnosti ke dni rozhodování správního orgánu. Zdejší soud se však k otázce provádění nově navržených důkazů před správním soudem vyslovil v tom smyslu, že "na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je (...) třeba trvat tehdy, pokud 1) soud přesvědčivě neodůvodní nadbytečnost jejich provedení a 2) tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím"* (rozsudek ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009 - 91). Tento názor byl sice vysloven ve vztahu k přezkumu rozhodnutí vydaných v daňovém řízení (v němž leží důkazní břemeno na daňovém subjektu, zatímco v řízení přestupkovém leží důkazní břemeno na správním orgánu), přesto lze uvedené závěry

nepochybně aplikovat i na nyní posuzovanou věc. Nelze totiž obecně připustit, aby si účastník správního řízení ponechával jisté důkazní prostředky v záloze a uplatňoval je až v řízení před soudem a účelově tak přenášel dokazování před soud, zejména jde-li o zpochybnění zásadních skutečností. Právo obviněného svobodně si volit strategii své obhajoby v řízení vedeném ve věci trestního obvinění (ve smyslu výkladu tohoto pojmu judikaturou Evropského soudu pro lidská práva - k tomu viz například rozsudek Pellegrin proti Francii č. 28541/95, dostupný z www.echr.coe.int), implikující i možnost uplatnit nové důkazy až v řízení před odvolací stolicí (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS) tím není nikterak dotčeno. Nelze totiž přehlédnout zásadní fakt, že tato práva jsou spojena s (nalézacím) řízením, v němž je o odpovědnosti za delikt a trestu rozhodováno; řízení před správními soudy již není pokračováním správního sankčního řízení, nýbrž jen soudní kontrolou jeho zákonnosti, vystavěnou na kasačním principu.“

[27] Naprosto shodně vyznívají pro oblast přestupkového práva rozsudky ze dne 20. 4. 2012, čj. 2 As 133/2011 – 43; ze dne 16. 12. 2009, čj. 2 As 42/2009 – 56 (zatímco rozsudek čj. 2 Afs 35/2009 – 91 „se sice týká daňového řízení, v němž leží důkazní břemeno na daňovém subjektu (zatímco v řízení přestupkovém leží důkazní břemeno na správním orgánu), přesto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že uvedené závěry je jako obecné možno aplikovat i na nyní posuzovanou věc“)

B. Judikatura vycházející z teze, že neuplatnění důkazu ve správním řízení nemá vliv na možnost provést takový důkaz před správním soudem

[28] Naproti tomu aplikovat důvody uvedené v rozhodnutí čj. 2 Afs 35/2009 – 91 na oblast správního trestání odmítl rozsudek ze dne 27. 1. 2015, čj. 6 As 229/2014 – 82, bod 17 násl., s tím, že závěry judikátu čj. 2 Afs 35/2009 – 91 mohou dopadat jen na oblast daňovou, nikoliv na oblast správního trestání. Tento závěr tedy odpovídá rozsudku čj. 2 As 114/2015 – 36 (viz bod [12] shora).

[29] Nutno konstatovat, že i tato judikатурní linie má dlouhou tradici. Příkladem je právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 21. 6. 2006, čj. 1 As 42/2005-62 (č. 1617/2008 Sb. NSS), podle něhož „jedním z cílů reformy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo naplnit požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod - tedy aby věci „občanských práv a záležitostí“, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem, byly projednány způsobem, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označila termínem „plná jurisdikce“. Tento pojem znamená, že soud posuzuje nejen zákonnost správního rozhodnutí, ale i skutkovou stránku věci, tedy má možnost dokazování a může zavázat správní orgán při zrušení jeho rozhodnutí názorem soudu nejen na otázky právní, ale i na otázky skutkové. Právní závěr krajského soudu, že nemůže provést důkazy navržené žalobcem v žalobě, pokud jejich provedení žalobce nenavrhnul již v průběhu správního řízení, je s uvedeným principem plné jurisdikce v hrubém rozporu.“

C. Názor desátého senátu

[30] Desátý senát je na základě uvedených důvodů přesvědčen, že v otázce povinnosti krajského soudu provést důkazy, které žalobce v přestupkovém řízení vůbec nenavrhl, přestože je navrhnout mohl, a v postoji k uplatňování principu plné jurisdikce za uvedených podmínek, existuje judikатурní rozpor.

[31] V otázce možnosti žalobce přednést nové důkazy a povinnosti soudu je provést se desátý senát příklání k judikaturě Nejvyššího správního soudu, podle které procesní pasivita přestupce v prvním stupni i v odvolacím řízení v zásadě znemožňuje, aby přestupce přenesl dokazování až ke krajskému soudu. Na provedení důkazů nově navržených teprve v řízení před krajským soudem je třeba trvat obvykle jen tehdy, pokud tyto důkazy nemohly být navrženy již v řízení odvolacím, a to kupř. proto, že odvolací rozhodnutí (resp. důvody, na nichž je založeno)

bylo pro přestupce objektivně překvapivé, typicky proto, že vycházelo ze skutečností, které byly prokázány teprve v řízení odvolacím, anebo že toto řízení bylo zatíženo zásadními vadami, např. nebylo umožněno důkazní návrhy podat, správní orgán je odmítl přijmout atp. Krajský soud je dále v řízení o žalobě povinen se zabývat pouze takovými tvrzeními o zpochybnění skutkového stavu, která prokazují, že správní orgán v řízení porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti.

[32] Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. je obecně řízením v plné jurisdikci. Nicméně i za tohoto předpokladu existují limity týkající se možnosti uvádět skutkové novoty až v řízení před krajským soudem. Je plně na účastnících řízení, aby svým procesním postupem dbali na řádné hájení svých práv a již v řízení před správními orgány uváděli všechny jim známé rozhodné skutečnosti, které mohou mít vliv na správné zjištění skutkového stavu. Jak konstatoval rozšířený senát v usnesení ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 – 62, *„právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení.“*

[33] Správní orgány mají podle § 3 správního řádu povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Takto formulovaná zásada materiální pravdy vyjadřuje přiléhavě reálné možnosti správního orgánu při zjišťování skutečného stavu věci. Ve správním řádu z roku 1967 byla zásada materiální pravdy zakotvena poněkud rozporuplně, neboť dle § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 muselo rozhodnutí vycházet ze *"spolehlivě zjištěného stavu věci"*, a § 32 odst. 1 věty první zákona č. 71/1967 Sb. stanovil povinnost vycházet z *"přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci"*. Takto široce pojatou povinnost zjistit objektivní pravdu však prakticky nelze splnit, *vzhledem k přirozeným a neodstranitelným hranicím a možností lidského vnímání a poznání... [z]jišťování skutečného stavu věci je vždy více či méně zkruseno smyslovým vnímáním toho, kdo tento stav zjišťuje"* (Správní řád, Komentář, Vedral J., str. 112, Bova Polygon, Praha, 2012).

[34] Požadavek zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti dle § 3 nyní platného správního řádu, zahrnuje povinnost správního orgánu opřít své rozhodnutí o důkazy, které poskytují dostatečný, ucelený a logický obraz pro věc podstatných skutečností. S takto zjištěným stavem musí být seznámen účastník správního řízení, který má možnost vyjádřit důvodné pochybnosti a dosáhnout tak zjištění stavu, který je již z jeho hlediska dostatečný pro vydání rozhodnutí. Pokud by správní orgán vyslovené pochybnosti neodstranil, pak by zjevně porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Je však zcela nereálné stanovit správnímu orgánu povinnost zjistit a popsat stav věci tak, aby rozhodnutí obsahovalo odpovědi na všechny případné a nevyslovené otázky či subjektivní pochybnosti.

[35] Příkladem je situace v nyní projednávané věci. Správní orgán založil své rozhodnutí ohledně překročení rychlosti mimo jiné na výsledku měření radarem, do rozhodnutí zahrnul údaje o měření, které podle jeho názoru tvořily dostatečně spolehlivou oporu výroku o naměřené rychlosti. Stěžovatel ve správním řízení nezpochybnil, že rychlost nebyla změřena řádně. Důvodů, kterými je možno zpochybnit závěr o měření rychlosti, může být v podstatě nekonečné množství – např. různé vlastnosti měřícího zařízení, jeho obsluha, vliv počasí, viditelnost, atd. Každá z těchto skutečností může teoreticky za určitých okolností ovlivnit výsledek měření rychlosti. Je však nemožné, aby správní orgán v rozhodnutí o přestupku popisoval všechny výše uvedené jevy. Není schopen předjímat veškeré v úvahu přicházející pochybnosti účastníka řízení, je nesmyslné mu tuto povinnost ukládat. Proto je podle názoru desátého senátu povinnost správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, splněna, pokud je výrok rozhodnutí opřen o smysluplná, relevantní a ucelená zjištění, o nichž nebyly vzneseny v řízení pochybnosti, případně se vypořádá s tím, že vznesené pochybnosti nebyly důvodné.

[36] Jestliže účastník řízení bezdůvodně nevyužije možnosti uvést své pochybnosti o správnosti zjištění skutkového stavu před správním orgánem, lze předpokládat, že tyto výhrady nemá. Premisu dostatečného zjištění stavu věci lze v takovém případě v řízení před správními soudy v souladu s principem plné jurisdikce napadnout, ale úspěšně pouze tehdy, pokud z nových tvrzení žalobce bude zřejmé, že správní orgán neměl a nemohl ani bez jím vyslovených pochybností předpokládat, že zjištěný stav je dostatečný.

[37] Krajský soud je tedy podle názoru desátého senátu v řízení o žalobě povinen se zabývat pouze takovými nově uplatněnými tvrzeními ohledně zpochybnění skutkového stavu, která by prokazovala, že správní orgán zjevně porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nebyly v době vydání jeho rozhodnutí důvodné pochybnosti, jinak řečeno, že při vydání rozhodnutí nemohl i bez účastníkem vznesených námitek předpokládat, že zjištěný stav je dostatečný.

[38] Opačný názor, zakládající v podstatě neomezenou možnost žalobce zpochybnovat skutkový stav zjištěný ve správním řízení, přestože sám zůstal ve správním řízení pasivní, vede k tomu, že by v takovýchto případech správní soud zcela nahradil činnost správního orgánu. Je to správní orgán, který by měl posuzovat skutkové otázky, zatímco posuzování skutkových otázek a důkazů poprvé uplatněných až v řízení před správním soudem by mělo být spíše výjimečné. Z tohoto plně vychází i koncepce českého správního soudnictví, která dokonce znemožňuje správnímu soudu provádět rozsáhlé dokazování nebo jeho zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Není jasné, na základě čeho by měl krajský soud zrušit rozhodnutí správního orgánu, pokud žalobce teprve v žalobě vznesl skutková tvrzení, která neumožnil posoudit ve správním řízení.

[39] Na základě shora uvedeného má desátý senát za to, že jsou splněny zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[40] Otázka, která je v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně a kterou předkládá desátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní:

- 1) Je krajský soud povinen v řízení ve věcech správního trestání připustit jakákoliv tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav, s výjimkou tvrzení zjevně absurdních, irelevantních a nesmyslných, třebaže takováto tvrzení a jím odpovídající důkazy nebyly bez zjevného důvodu uplatněny ve správním řízení?
- 2) Případně, je krajský soud v řízení o žalobě ve věcech správního trestání povinen se zabývat pouze takovými nově uplatněnými tvrzeními o zpochybnění skutkového stavu, která prokazují, že správní orgán v řízení porušil povinnost zjistit stav věci, o němž nebyly v době vydání rozhodnutí důvodné pochybnosti; a provést pouze takové důkazy, které žalobce nemohl objektivně navrhnout v řízení před správními orgány?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jana Brothánková, Zdeněk Kühn, Lenka Matyášová, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 3. března 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu