

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený 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,

### t a k t o :

- I. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné.
- II. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.
- III. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.
- IV. Věc se v r a c í k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Jádrem sporu je právní otázka, zda a z jakých důvodů lze v žalobě poprvé přednesená tvrzení, jež zpochybňují zjištěný skutkový stav, odmítnout, jakož i jak zacházet s novými důkazními návrhy, pokud žalobce v předchozím správním řízení o přestupku zůstal pasivní.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2014, čj. KUJCK 34150/2014/ODSH. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 1. 2014, čj. D 5078/13/Bo, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 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 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“).

[3] Stěžovateli, který řídil vozidlo popsané v rozhodnutí o přestupku, byla dne 19. 6. 2013 v 16:13 hodin na silnici I. třídy č. 3, ve směru jízdy od obce Chotýčany směrem na obec Borek, silničním radarovým rychloměrem Ramer 10 C 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 50 km/h, čímž porušil § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu. Za uvedený přestupek správní orgán prvního stupně stěžovateli uložil pokutu ve výši 5.000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[4] 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“; *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, registrační značku měřeného vozidla, jeho typ a barvu; *Výpisu z evidenční karty řidiče*, platného *Ověřovacího listu* silničního radarového rychloměru a *Dokladů o proškolení* obou zasahujících policistů o provádění obsluhy příslušného měřicího zařízení. Nad rámec uvedeného správní orgán prvního stupně provedl 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.

[5] Proti rozhodnutí o přestupku podal stěžovatel neodůvodněné (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.

[6] 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 měřicí 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 neučinil 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 10 C, 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 předložený „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.

[7] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Stěžovatel se neztotožnil s výše uvedeným vypořádáním jeho námitky. 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 v takovém případě hrozil postih za nesprávný úřední postup. Krajský soud má kromě výsledku 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 podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona o silničním provozu.

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti 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.

## II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[9] Při posuzování kasační stížnosti desátý senát dospěl k závěru, 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 zpochybnujícími zjištěný skutkový stav, která nebyla bez zjevného důvodu uplatněna ve správním řízení.

[10] Desátý senát v této souvislosti poukázal na rozsudek ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015 - 36, ve skutkově i právně obdobné věci s právě předloženým případem, v němž druhý senát uvedl, že řízení o žalobě dle § 65 s. ř. s. je řízením v plné jurisdikci. Stěžovatel v této věci taktéž až v řízení před krajským soudem vznesl návrh na provedení důkazu „odborným posudkem“ za účelem prokázání nesprávnosti měření a snažil se tímto způsobem zpochybnit spolehlivost důkazů provedených ve správním řízení. Podle názoru druhého senátu měl krajský soud tento návrh posoudit jako tvrzení stěžovatele o průběhu skutkového děje. Druhý senát tedy považoval za povinnost krajského soudu zabývat se jakýmkoliv tvrzením zpochybnujícím spolehlivost zjištění stavu věci ve správním řízení, s výjimkou zjevně nesmyslných tvrzení.

[11] Závěry přijaté druhým senátem ve výše uvedeném rozhodnutí jsou podle předkládajícího desátého senátu 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 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.

[12] Desátý senát pro úplnost uvedl, 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. Rozpor v judikatuře však není podle desátého senátu omezen jen na specifickou situaci předkládání „odborného posudku“ Mgr. P. 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. Ke shora popsané problematice identifikoval desátý senát v judikatuře Nejvyššího správního soudu dvě názorové linie:

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

[13] 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 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).

[14] Uvedená judikatura má svůj původ v rozsudku Nejvyššího správního soudu 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 pouze z procesních důvodů, které nezpochybnují trvající validitu závěrů tam obsažených, z nichž se vytvořila již konstantní judikatura (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).

[15] 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 § 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 ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62, č. Sb. NSS 1742/2009). Stále však platí, že v souladu s § 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 - 9, „soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel 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 nepřiblíží“ [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 vigilanti bus 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.“]. Sedmý senát v právě uvedeném rozsudku řešil s nynější kauzou naprosto srovnatelnou situaci, a potvrdil závěr krajského soudu, že důkaz „odborným posudkem“ provádět nemusel: „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 řestupku. 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 dokažování 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 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 nepřipustně účelově uplatnil až v řízení o žalobě. Krajský soud proto nepochybil, pokud shledal, že důkaz tímto posudkem není potřeba provádět.“*

[16] Tyto závěry vycházející z judikatury citované výše v bodě [14] shora (rozsudek čj. 2 Afs 35/2009 - 91) na oblast trestupkového práva aplikoval i druhý senát: „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 provedení 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).

[17] Shodně rozhodl druhý senát pro oblast trestupkového 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](http://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.“*

[18] Naprosto shodně vyznívají pro oblast přestupkového práva rovněž rozsudky ze dne 20. 4. 2012, čj. 2 As 133/2011 - 43, a ze dne 16. 12. 2009, čj. 2 As 42/2009 - 56. 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“.

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

[19] Desátý senát ve svém předkládacím usnesení poukazuje dále na skutečnost, že aplikovat důvody uvedené v rozhodnutí čj. 2 Afs 35/2009 - 91 na oblast správního trestání naproti tomu 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 [10] shora).

[20] Jak uvádí desátý senát, i tato judikaturní 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 závazků, 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 nenavrhl již v průběhu správního řízení, je s uvedeným principem plné jurisdikce v hrubém rozporu.“

[21] Za těchto okolností proto desátý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí následující právní otázky:

1) Je krajský soud povinen v řízení ve věcech správního trestání připustit jakákoliv tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav, s výjimkou tvrzení zjevně absurdních, irrelevantních a nesmyslných, třebaže takováto tvrzení a jim 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 zjišťovat 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?

### III. Názor předkládajícího senátu

[22] V otázce možnosti žalobce přednést nové důkazy a povinnosti soudu je provést se desátý senát příklán k judikatuře 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.

[23] Krajský soud je dále podle názoru desátého senátu v řízení o žalobě povinen zabývat se 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.

[24] Opačný názor, zakládající v podstatě neomezenou možnost žalobce zpochybňovat skutkový stav zjištěný ve správním řízení, přestože sám zůstal ve správním řízení pasivní, vede podle desátého senátu 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.]. Podle názoru desátého senátu 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.

### IV. Vyjádření stěžovatele k postoupení věci rozšířenému senátu

[25] Stěžovatel ve svém vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu uvedl, že je možné uplatňovat v žalobě nové skutečnosti. Správní řízení vychází ze zásady materiální pravdy, a správní orgán je povinen dostatečně zjistit skutkový stav. Ten, kdo je obviněn z přestupku (tj. „trestně obviněn“), má právo na to, aby byl uznán vinným jen tehdy, pokud se protiprávního jednání skutečně dopustil. Zásada *vigilantibus iura scripta sunt* proto není v řízení o trestním obvinění aplikovatelná. Žalobci nemůže být upíráno právo prokázat, že správní orgán nezjistil skutkový stav dostatečně. Zároveň je realitou, že správní orgány do rozhodnutí pouze překopírují oznámení o přestupku doručené od policejního orgánu, aniž by provedly hlubší úvahu nad tím, zda je vůbec možné, aby k přestupku došlo, případně zda je dostatečně prokázán. Za takové situace není vhodné omezovat možnosti soudní ochrany.

[26] Dále je podle stěžovatele třeba vycházet z koncepce procesní úpravy, podle které se vede přestupkové řízení. Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro rozhodnutí správní orgán. Účastník podklady opatřuje jen tehdy, požádá-li o to sám a připustí-li tak správní orgán, tj. při kumulativním splnění obou těchto podmínek. Je proto správným a zákonem předjímaným postupem, když účastník pouze navrhne správnímu orgánu obstarat a provést znalecký posudek. Pokud tak správní orgán neučiní a účastník bude před soudem argumentovat, že takový posudek by byl způsobilý změnit zjištěný skutkový stav, Nejvyšší správní soud pravděpodobně shledá,

že žalobce dostatečně nezpochybnil skutkový stav. Otázkou však je, zda by v takovém případě žalobce vůbec mohl důkaz výstupem z rychloměru nějak zpochybnit.

[27] Možnost předložení takového důkazu teprve před soudem je pak jedinou možností, jak fakticky zajistit řádné zjištění skutkového stavu, která je plně v souladu s koncepcí správního řízení. V opačném případě by totiž znalecký posudek musel zajišťovat samotný účastník řízení v řízení před správním orgánem, ač tak správní řád nepředjímá; nadto na své vlastní náklady (ostatně právě nemožnost požadovat po správním orgánu náhradu nákladů řízení v případě úspěchu ve správním řízení je kompenzována tím, že podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán).

[28] Stěžovatel uzavřel, že rychloměr měří správně jen tehdy, je-li použit v souladu s návodem k obsluze (závěr uvedený v ověřovacím listu). Pokud správní orgán neprovede ani základní dokazování, ze kterého by vyplývalo, že byl užit v souladu s návodem k obsluze, ani nepřezkoumá alespoň v základních bodech, zda se výstup z rychloměru jeví tak, jako by bylo měřeno v souladu s návodem k obsluze, ani nekonstatuje, že bylo měřeno v souladu s návodem k obsluze, pak správní orgán k zásadní otázce neprováděl dokazování. Je proto zcela v pořádku, pokud účastník řízení v následně podané žalobě správnímu orgánu vytkne, že absence tohoto dokazování měla vliv na správné zjištění skutkového stavu, a své tvrzení, dle kterého taková vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí, podpoří důkazem. Zároveň, pokud by žalobce nemohl v žalobě navrhnout nové důkazy, ale soud by mohl provádět dokazování (v případě, že by bylo možné očekávat, že žalobcem vytkanou vadu rozhodnutí bude možné zhojit provedením dokazování před soudem), s ohledem na plnou jurisdikci správních soudů, by docházelo k porušení zásady rovnosti zbraní.

[29] Žalovaný se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

## V. Pravomoc rozšířeného senátu

[30] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[31] V usnesení, kterým desátý senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka týkající se rozsahu přezkoumávání skutkového stavu zjištěného správními orgány v řízení před krajským soudem v případech, kdy je žalobce ve správním řízení pasivní.

[32] Z výše uvedené rozhodovací praxe je zřejmé, že část senátů Nejvyššího správního soudu za této procesní situace zaujala názor, že je povinností krajského soudu zabývat se jakýmkoliv tvrzením zpochybňujícím spolehlivost zjištění stavu věci ve správním řízení, s výjimkou zjevně nesmyslných tvrzení. Naopak jiné senáty Nejvyššího správního soudu za stejné procesní situace dospěly k závěru, že 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. Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.



## VI. Právní posouzení rozšířeným senátem

[33] Jak bylo popsáno shora, jádrem sporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu je právní otázka týkající se způsobu aplikace plné jurisdikce v řízení před krajským soudem v případech, kdy je žalobce v řízení o přestupku před správními orgány pasivní.

[34] Na přestupkové řízení se přiměřeně vztahují některé limity obsažené zejména v Listině základních práv a svobod a v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro správní trestání tedy platí princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování (srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08). Ustanovení § 73 odst. 2 věty druhé zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, výslovně stanoví, že obviněný z přestupku nesmí být k výpovědi ani k doznání jakkoliv donucován.

[35] V této souvislosti rozšířený senát již ve svém usnesení ze dne 14. 11. 2014, čj. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS, uvedl, že v možnosti nabízet důkazy a uplatnit prostředky ke své obraně je zapotřebí primárně vidět *právo* osoby, proti níž se řízení vede. Obviněný z přestupku „není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu o povinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení se v řízení o přestupku neuplatní“ (bod 21 citovaného usnesení). Obhajoba obviněného z přestupku proto může klidně spočívat i v tom, že v řízení před správními orgány zůstane zčásti nebo zcela pasivní.

[36] Avšak bez ohledu na to, jakou procesní taktiku obviněný v řízení o přestupku zvolí, je to vždy správní orgán, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci. Správní orgán je totiž podle § 3 správního řádu povinen postupovat *tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Zákon proto správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného opatřil v řízení dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují. V opačném případě, tj. nebude-li obviněnému spáchání přestupku prokázáno, je správní orgán povinen řízení o přestupku zastavit (§ 76 zákona o přestupcích).

[37] Pokud jde o princip plné jurisdikce, 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, k němuž žalovaný svým postupem dospěl“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS).

[38] Je tedy plně v souladu se zásadou plné jurisdikce, aby žalobce použil i takové žalobní *právní* námitky, které ve správním řízení vůbec nepoužil. Nelze žalobci upírat ani možnost podat komplexní žalobu, přestože ve správním řízení zůstal zcela pasivní. Z citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Afs 54/2007 - 62 však plyne, že míří na otázky právní („*bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci*“). Pro účely projednávání věci je tedy nutno objasnit, zda, případně do jaké míry, lze tyto závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na otázky skutkové.

[39] Při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu krajský soud vychází podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Podle § 75 odst. 2 první věty s. ř. s. soud napadené výroky rozhodnutí „*přezkoumá v mezích žalobních*

*bodů*“. Výjimku z této zásady představuje pouze § 76 odst. 2 s. ř. s. (tj. vyslovení nicotnosti rozhodnutí) a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (tj. situace, kdy nepřezkoumatelnost rozhodnutí brání jeho přezkumu v mezích žalobních bodů – viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, část VI., č. 1546/2008 Sb. NSS).

[40] Ohledně postupu při dokazování podle § 52 odst. 1 s. ř. s. platí, že *[s]oud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. pak stanoví, že soud může v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jim 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. Limitem pro dokazování před krajským soudem je též § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož [s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.*

[41] Rozšířený senát se ztotožňuje se závěrem vysloveným 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“*, tj. toho, aby věci týkající se občanských práv a závazků nebo oprávněnosti trestního obvinění (kterým je i obvinění z přestupku), *„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.“*

[42] Ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. je tak faktickou transpozicí požadavku tzv. plné jurisdikce, coby atributu práva na spravedlivý proces. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. března 2007, čj. 1 As 32/2006 - 99, č. 1275/2007 Sb. NSS, tento požadavek *„lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel 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 učíní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Výhodiskem 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, nikoliv dominantní.“* Soudem prováděné dokazování však musí současně respektovat požadavek uvedený v § 75 odst. 1 s. ř. s. a směřovat výlučně k zjištění či ověření skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu.

[43] Jak vyplývá ze shora předeslaného, skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné. Může-li krajský soud v souladu s principem plné jurisdikce samostatně a nezávisle hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a na nich založené napadené výroky rozhodnutí přezkoumat v mezích žalobních bodů, musí být obviněnému z přestupku především umožněno tato skutková zjištění

v řízení před krajským soudem zpochybňovat. Jinými slovy, jen proto, že obviněný z přestupku neuplatnil tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl, nemůže krajský soud stejná žalobní tvrzení bez dalšího odmítnout jako opožděná nebo účelová.

[44] Otázkou pasivity obviněného z přestupku ve správním řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 As 217/2015 - 47. S podstatnou částí argumentace v této věci se rozšířený senát ztotožňuje. Lze tak vymezit dvě situace, jejichž rozlišujícím kritériem je správné a úplné zjištění skutkového stavu (§ 3 správního řádu). Pokud správní orgány opatří takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění, změna pasivního postoje obviněného ve správním řízení v aktivitu v soudním řízení zřejmě nepovede k jeho úspěchu. Typicky tomu může být v situacích překročení nejvyšší povolené rychlosti jízdy, kdy bude závěr správního orgánu o naplnění skutkové podstaty přestupku podpořen navzájem nerozpornou a přesvědčivou sadou důkazů, přičemž teprve v žalobě přijde žalobce s obecnými a k věci se nijak blíže nevztahujícími důkazními návrhy ohledně možné chybovosti měřicího přístroje; podobně v případech obhajoby obviněného z přestupku týkajícího se řízení vozidla pod vlivem návykové látky, k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS (zejména body 3, 21, 23, a 28).

[45] Odlišná situace nastane tehdy, neprovedou-li správní orgány dostatečné zjištění skutkového stavu věci, tedy úplné dokazování rozhodných skutečností a přesto rozhodnou o vině. Pak obviněný v řízení před soudem jistě může poukázat na možné jiné rozumně se nabízející varianty skutkového děje, případně k tomu nabídnout důkazy. Je na krajském soudu, aby v mezích možností soudního přezkumu tato tvrzení podrobil konfrontaci s napadeným rozhodnutím a s obsahem správního spisu a případným dokazováním „oddělil zrna od plev“, tzn. nepravděpodobné či jinak bizarní námítky obviněného eliminoval. Prostor pro dokazování vymezuje soudní řád správní (srov. bod 40 shora).

[46] Jak bylo uvedeno shora, je právem obviněného zvolit si způsob obhajoby, bez ohledu na to je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud je proto v mezích žalobních bodů povinen přezkoumat, zda správní orgány - nezávisle i na případné pasivitě obviněného v řízení o přestupku – této své povinnosti v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku dostaly.

[47] Jak ale současně uvedl rozšířený senát v usnesení odkazovaném v bodě [44] shora, obecný požadavek na souladnost přestupkového řízení s limity ústavněprávními a mezinárodními neopravňuje k tomu, aby u ustanovení upravujících procesní náležitosti přestupkového řízení byl použit takový výklad, který by ve svých důsledcích znemožnil účinný postih za protiprávní jednání. Jinými slovy, využije-li „obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.“ (body 20 a 21 usnesení). Správní orgán nedisponuje „nekonečnou fantazií“, není tedy povinen předvídat a ve svém rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námítku obviněného z přestupku. Zákon ovšem správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného v řízení o přestupku opatřil dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují.

[48] Krajský soud tedy na základě žaloby přezkoumá, zda správní orgány v řízení o přestupku opatřily takovou sadu důkazů, která po provedeném zhodnocení s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se obviněný příslušného přestupku

(skutku) dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. Dospěje-li k závěru, že správní orgán své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostál, může krajský soud nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného skutkového a právního stavu věci shledat irelevantními (tj. soud zjistí, že s řízením nijak nesouvisí a nejsou pro jeho výsledek podstatná nebo jsou zcela nadbytečná) nebo nevěrohodnými (tj. soud jejich pravdivosti ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci neuvěří) a nově vznesené důkazní návrhy k jejich prokázání jako nadbytečné odmítnout. Tyto své závěry však krajský soud musí vždy náležitě odůvodnit.

[49] Naopak pokud krajský soud zjistí, že správní orgány v řízení o přestupku nepostupovaly v souladu s požadavkem na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může v souladu s § 52 a 77 s. ř. s. učinit porovnáním nových tvrzení s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových, resp. nově navrhovaných. Přitom platí, jak bylo uvedeno shora, že smyslem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správních orgánů a vyprazdňovat účel správního řízení. Pokud tedy krajský soud dospěje k závěru, že nedostatky ve zjištění skutkového stavu jsou takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahradit činnost správních orgánů, uloží soud tuto povinnost správnímu orgánu (§ 76 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.).

## VII. Shrnutí a závěr

[50] Rozšířený senát se tedy uzavírá, že je plně v souladu se zásadou plné jurisdikce, aby žalobce ve věcech správního trestání v řízení před krajským soudem použil i taková žalobní tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které dříve neuplatnil v řízení o přestupku před správními orgány. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti nebo zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné.

[51] Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné, dospěje-li k závěru, že správní orgány zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.

[52] V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu). Pokud krajský soud zjistí, že správní orgány takto nepostupovaly, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může učinit porovnáním s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových. Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

[53] Rozšířený senát posoudil předložené sporné právní otázky. Rozhodl toliko o nich a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací desátému senátu, který rozhodne o kasační stížnosti žalobce v souladu s vyslovenými právními názory.

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

V Brně dne 2. května 2017

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu