



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **A. D.**, zast. JUDr. Pavlem Hálou, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 6, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje** se sídlem v Brně, Žerotínovo náměstí 3/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2004, č. j. 57 Ca 17/2003 - 51,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2004, č. j. 57 Ca 17/2003 - 51 **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2004, č. j. 57 Ca 17/2003-51 a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí Policie České republiky, Správy Jihomoravského kraje, Krajského dopravního inspektorátu Brno ze dne 31. 8. 2000, č. j. PJM-939/DS-odv-2000, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Policie České republiky, Okresního ředitelství, Dopravního inspektorátu v Břeclavi ze dne 31. 7. 2000, č. j. ORBV-15-208/DS-2000 a současně potvrzeno toto rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 15 000,- Kč a zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 24 měsíců stěžovateli za spáchání přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. ch) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) a d) téhož zákona.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že stěžovatel prokazatelně dne 23. 4. 2000 v 01,30 hod. v obci Kobylí řídil osobní automobil SPZ BVB 15-90 a po vypnutí osvětlení tohoto motorového vozidla, při ujíždění před hlídkou policie, v důsledku nepřiměřené rychlosti a podnapilého stavu, když měl v krvi nejméně 2, 07 g/kg alkoholu, narazil do pomníku sv. Antonína uprostřed křižovatky. Z těchto skutkových zjištění pak dovodil, že prvostupňový i odvolací správní orgán právem posoudily jednání stěžovatele jako již uvedené přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a uložily mu za uvedené jednání odpovídající sankce.

Krajský soud nepřisvědčil žalobním námitkám stěžovatele, že napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a že nebylo doručeno jeho zástupci s plnou mocí pro celé řízení. Stěžovatel se totiž ke svému protiprávnímu jednání přiznal, svého činu litoval a navíc je toto jednání prokazováno výpovědí svědka J. H., úředním záznamem zakročujících policistů, protokoly o nehodě v silničním provozu a o lékařském vyšetření na alkohol v krvi, plánkem místa dopravní nehody a fotodokumentací. Stěžovatel byl rovněž řádně a včas předvolán na den 31. 7. 2000 v 9,00 hod. ke správnímu orgánu, ale v tento den se nedostavil. Je sice skutečností, že stěžovatel doručil správnímu orgánu dne 16. 8. 2000 plnou moc ze dne 8. 8. 2000 pro zástupce J. V., ten byl však zvolen zástupcem zcela účelově s cílem zmařit doručení rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Za pomoci Policie České republiky bylo totiž zjištěno, že se J. V. na sdělené adrese V. 176 nikdy nezdržoval a nezdržoval se ani na adrese B., Š. 22, kde sousedé uvedli, že je již delší dobu v zahraničí. Jelikož si stěžovatel zvolil zástupce, o němž věděl, že ho nebude moci zastupovat a že mu nebude možno doručovat písemnosti, nepochybil správní orgán, když doručil rozhodnutí druhostupňového správního orgánu pouze stěžovateli dne 26. 10. 2000.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatel odmítl závěry tohoto soudu, které vyslovil v napadeném rozsudku a opřel tento mimořádný opravný prostředek o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítl, že správní orgány nerozhodovaly po náležitém a objektivním zjištění skutečného stavu věci, ale jen na základě nedostatečných a neprůkazných podkladů a že krajský soud, aniž provedl dokazování v tom směru, zda přestupek podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, vůbec zavinil, přezkoumal věc pouze z hlediska zákonnosti. Krajský soud tedy tím, že nerozhodoval v plné jurisdikci a neuznal za vhodné předvolat ani jednoho svědka, ačkoliv takovou povinnost má a zjištění skutečného stavu věci to vyžadovalo, nenaplnil jeden z nejdůležitějších důvodů vzniku správního soudnictví, aby o občanovi nerozhodoval úředník, nýbrž nezávislý soud. V důsledku těchto pochybení nebyl zjištěn spolehlivě skutečný stav ohledně dopravní nehody, její technické příčiny a odpovědnost za ní.

Stěžovatel posléze namítl i to, že správní orgány nejednaly s jeho zástupcem tak jak vyžaduje zákon. Nejednaly s ním během řízení a doposud mu nedoručily ani správní rozhodnutí, které tak nenabylo právní moci. Pokud pak měly za to, že šlo o obstrukční jednání, bylo jejich povinností vyřešit situaci zákonným způsobem, např. ustanovením opatrovníka jeho zástupci nebo právně účinným vyloučením zástupce z jednání, jehož

generální plná moc byla ve spisu řádně založena. Tento nezákonný postup správních orgánů nezhojil ani krajský soud, když tomuto postupu přisvědčil a jeho žalobu zamítl.

Účastník řízení Krajský úřad Jihomoravského kraje, na něhož přešla pasivní legitimace podle zákona č. 129/2000 Sb., se ke kasační stížnosti písemně nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2004, č.j. 57 Ca 17/2003-51 při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a přestože sám neshledal vadu uvedenou v § 109 odst. 3 s. ř. s., k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se i v řízení o kasační stížnosti řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné. Rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvedení skutkových a právních důvodů pak znamená povinnost stěžovatele tvrdit, že soudní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter předpisu právního a toto tvrzení také odůvodnit. Činnost kasačního soudu je pak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí) a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nedostatek stěžovatelova tvrzení, že vydáním napadeného soudního rozhodnutí byl porušen zákon nebo jiný právní předpis, představuje vadu kasační stížnosti, která brání jejímu věcnému vyřízení. I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí. Nepostačí proto, vytýká-li kasační stížnost obecně, že zákon byl porušen a nebo to, že řízení bylo vadné, aniž by poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno.

Nejvyšší správní soud musí konstatovat opodstatněnost kasační stížnosti stěžovatele, pokud namítá jednak nezákonný postup správních orgánů při doručování druhostupňového správního rozhodnutí, které tak nenabýlo právní moci a jednak nezákonný postup krajského soudu, jež tomuto postupu přisvědčil a jeho žalobu zamítl.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel převzal prvostupňové správní rozhodnutí dne 2. 8. 2000, svého zástupce J. V. si zvolil dne 8. 8. 2000 a plnou moc o volbě tohoto zástupce doručil prvostupňovému správnímu orgánu až dne 16. 8. 2000 společně s odvoláním proti prvostupňovému rozhodnutí. Správný je proto závěr krajského soudu, že pokud stěžovateli bylo účinně doručeno prvostupňové správní rozhodnutí již dne 2. 8. 2000, tedy v době, kdy ještě neměl zástupce a správnímu orgánu bylo zmocnění k zastupování prokázáno písemnou plnou mocí až dne 16. 8. 2000 (§ 17 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů), nebylo třeba zasílat toto rozhodnutí zástupci stěžovatele s účinky doručení podle ustanovení § 25 odst. 3 tohoto zákona. Se zřetelem k tomu, že zástupce stěžovatele J. V. byl od 16. 8. 2000 naprosto nekontaktní, nelze správní orgánům ani úspěšně vytýkat, že s ním nejednaly během řízení.

Pokud tedy stěžovatel dne 16. 8. 2000 předložil prvostupňovému správnímu orgánu k založení do spisu plnou moc ze dne 8. 8. 2000, kterou zplnomocnil J. V., bytem V. č. 176 k tomu, aby ho bez jakéhokoliv omezení zastupoval ve správním řízení ohledně jeho dopravní nehody vedené pod sp. zn. ORBV-15-208/DS-2000 (mimo podání žaloby k soudu a odložení výkonu rozhodnutí), není žádných pochyb o tom, že tomuto zástupci mělo být doručováno žalobou napadené druhostupňové správní rozhodnutí Policie České republiky, Správy Jihomoravského kraje, Krajského dopravního inspektorátu v Brně ze dne 31. 8. 2000, č. j. PJM-939/DS-odv-2000. Druhostupňové správní rozhodnutí ze dne 31. 8. 2000, č. j. PJM-939/DS-odv-2000 však bylo doručeno jen stěžovateli dne 26. 10. 2000 a nikoliv jeho zástupci J. V., protože tento zástupce stěžovatele byl zcela nekontaktní a nikde na adresách V. 176 a B., Š. 22 nebyl zastižen, a to ani Policií České republiky.

Krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku zaujal k nedoručení druhostupňového správního rozhodnutí zástupci stěžovatele právní názor spočívající v tom, že pokud si stěžovatel zvolil zástupce, o němž věděl, že ho nebude moci zastupovat a že mu nebude možno doručovat písemnosti, nepochybil správní orgán, když doručil rozhodnutí druhostupňového správního orgánu pouze stěžovateli dne 26. 10. 2000.

Nejvyšší správní soud nemá žádné pochybnosti o účelovosti volby J. V. zástupcem stěžovatele a o obstrukčním jednání stěžovatele. Zcela přesvědčivě popsal v tomto směru rozhodné údaje krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku, který své úvahy zcela pregnantním způsobem vyložil v odůvodnění tohoto rozsudku.

Správní orgány a zejména krajský soud se však měly s touto situací vypořádat zákonným způsobem, jak ostatně naznačuje i stěžovatel v kasační stížnosti, ale svým povinnostem nedostály.

V tomto případě vznikla situace, kdy si stěžovatel zvolil z obstrukčních důvodů zmocněnce, který byl neznámého pobytu. Správní orgán sice neměl možnost takovou plnou moc zrušit, měl však povinnost tuto situaci řešit např. ustanovením opatrovníka zmocněnci, jehož pobyt není znám, za pomoci analogie ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterému by byly doručovány písemnosti. Jestliže zástupce účastníka hájí práva a zájmy zastoupeného účastníka a své povinnosti nemůže z důvodu neznámého pobytu vykonávat, je třeba, v případě, že účastník řízení plnou moc nevypoví, účastníku zabezpečit ochranu práv ustanovením opatrovníka zmocněnci neznámého pobytu. Ostatně nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) na takové případy výslovně pamatuje v ustanovení § 33 odst. 4. V uvedených případech neznámého pobytu zmocněnce nebo v případě nemožnosti mu doručovat, nesmí správní orgán doručovat písemnosti přímo účastníkovi. Toho pouze vyrozumívá o ustanovení opatrovníka pro doručování zmocněnci nebo o doručení konkrétní písemnosti zmocněnci formou veřejné vyhlášky a v rámci tohoto vyrozumění mu oznámí obsah doručované písemnosti.

Z obsahu soudního spisu je patrné, že stěžovatel podal žalobu proti druhostupňovému rozhodnutí Policie České republiky, Správy Jihomoravského kraje, Krajského dopravního inspektorátu v Brně ze dne 31. 8. 2000, č. j. PJM-939/DS-odv-2000 dne 6. 11. 2000 k Městskému soudu v Brně. Tehdejší právní úprava (§ 247 odst. 2 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002) výslovně stanovila, že jednou z podmínek řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je „nabytí právní moci rozhodnutí“. Z toho nesporně vyplývalo, že i když žaloba musela být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, tedy bez ohledu na právní moc rozhodnutí, správní soud o ní nemohl

jednat, dokud napadené rozhodnutí právní moci nenabylo. S. ř. s. se sice o právní moci rozhodnutí správního orgánu zmiňuje pouze v souvislosti s lhůtou pro podání některých zvláštních žalob k ochraně veřejného zájmu (§ 72 odst. 2), nicméně krajský soud nemůže jednat o žalobě proti správnímu rozhodnutí, které ještě nenabylo právní moci, ačkoliv je způsobilé ji nabýt. Otázku, zda správní rozhodnutí nabylo či dosud nenabylo právní moci, musí krajský soud posoudit sám (není vázán stanoviskem správního orgánu). Okolnost, že právní moci dosud nenabylo, však není důvodem pro odmítnutí žaloby nebo pro zastavení nebo přerušování řízení.

Nejvyšší správní soud již rozhodoval o obdobné problematice rozsudkem svého rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 2 As 27/2004-78, který byl uveřejněn pod č. 450/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž zaujal tento senát zásadní stanovisko. Rozšířený senát uvedl, že „jak vyplývá ze s. ř. s., především z ustanovení § 72 odst. 1, podání žaloby, zejména, pokud se týká lhůty dle tohoto ustanovení, je vázané na oznámení napadeného správního rozhodnutí. Nedostatek řádného doručení tohoto rozhodnutí příslušnému účastníkovi řízení (žalobci), spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo účastníkovi řízení a nikoli jeho zástupci, brání rozhodnutí o žalobě (přezkoumání vlastního napadeného správního rozhodnutí). Jestliže žaloba přes tuto vadu doručení správního rozhodnutí byla podána, jedná se o nedostatek žaloby (nedostatek podmínky řízení) odstranitelný. Samotná tato skutečnost (vada doručení) není bez dalšího důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost (§ 46 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.). Pokud soud, u kterého byla podána taková žaloba, zjistí, obvykle z vyžádaného správního spisu žalovaného, že rozhodnutí nebylo zástupci žalobce doručeno, uloží usnesením žalovanému doplnit spis (řízení) o doklad o doručení rozhodnutí tomuto zástupci účastníka řízení. Protože teprve tímto doručením bylo napadené správní rozhodnutí řádně oznámeno, plyne až od tohoto okamžiku lhůta k případnému rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo k rozšíření o další žalobní body (§ 71 odst. 2, věta třetí s. ř. s.).“

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2004, č. j. 57 Ca 17/2003-51, neboť tímto rozsudkem bylo rozhodnuto o věci samé (o žalobě), aniž byla naznačeným způsobem odstraněna vada žaloby (podmínka řízení) a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Za této procesní situace ovšem nebyl důvod k tomu, aby se Nejvyšší správní soud zabýval i dalšími námitkami uvedenými v kasační stížnosti stěžovatele, které se dotýkají přezkoumání vlastního rozhodnutí žalovaného odvolacího správního orgánu (správní orgány nerozhodovaly po náležitém a objektivním zjištění skutečného stavu věci, ale jen na základě nedostatečných a neprůkazných podkladů, krajský soud, aniž provedl dokazování v tom směru, zda přestupek podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stěžovatel vůbec zavinil, přezkoumal věc pouze z hlediska zákonnosti, krajský soud nerozhodoval v plné jurisdikci a neuznal za vhodné předvolat ani jednoho svědka, ačkoliv takovou povinnost má a zjištění skutečného stavu věci to vyžadovalo, v důsledku těchto pochybení nebyl zjištěn spolehlivý skutečný stav ohledně dopravní nehody, její technické příčiny a odpovědnost za ní).

V dalším řízení proto bude na krajském soudu, aby při odstraňování vady podmínky řízení především postupoval v intencích rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 2 As 27/2004-78, který byl uveřejněn pod č. 450/2005 Sbírky

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, po odstranění uvedené vady se znovu zabýval žalobními námitkami stěžovatele a poté vydal rozhodnutí odpovídající zákonu.

Nejvyšší správní soud jenom obecně připomíná, že dokazování z hlediska zjištění skutkového stavu věci má ve správním soudnictví jiný charakter než v dokazování v řízení občanskoprávním, trestním či správním. Správní soudnictví je v žalobním řízení kontrolou rozhodovací činnosti veřejné správy. V tomto řízení proto krajský soud musí vycházet ze skutkového stavu zjištěného správním orgánem v době, kdy správní orgán vydal rozhodnutí krajským soudem přezkoumávané (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), neboť jinak by posuzoval jiný skutkový stav, než tak činilo přezkoumávané rozhodnutí. Tento základní princip ovšem znamená, že krajský soud pouze zkoumá, zda správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a úplně a zda na základě takto zjištěného stavu věci správně a v souladu se zákonem rozhodl. V případě nedostatků ve zjištění skutkového stavu správním orgánem, krajský soud proto pouze posuzuje, v jakém rozsahu je třeba dokazování doplnit. Zjistí-li, že je nutné jen ověřit některé skutečnosti zjištěné správním orgánem, provede dokazování v tomto směru sám. Krajský soud také sám provede doplnění dokazování i tehdy, jestliže neověřuje jen skutečnosti zjištěné správním orgánem, avšak i v tomto případě pouze v nezbytném rozsahu potřebném pro rozhodnutí o věci. Jinak by totiž nepřiměřeně nahrazoval vadné zjištění skutkového stavu správním orgánem. Vyžaduje-li tedy zjištění skutkového stavu rozsáhlé dokazování, musí krajský soud správní rozhodnutí zrušit.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

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

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

V Brně dne 27. června 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu