



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **MVDr. Š. K.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, 601 82 Brno, proti rozhodnutí ze dne 5. 10. 2005, č. j. JMK 31815/2005 OD Ko, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2006, č. j. 57 Ca 52/2005 - 83,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2006, č. j. 57 Ca 52/2005 - 83, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Městského úřadu v Židlochovicích ze dne 29. 6. 2005 byla žalobkyně shledána vinnou z přestupku podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve spojení s § 4 písm. a), b) a § 21 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu; za to jí byla uložena pokuta ve výši 3000 Kč, jakož i povinnost uhradit náklady řízení a náklady znaleckého posudku. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala; žalovaný však odvolání dne 5. 10. 2005 zamítl a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně zpochybňovala způsob, jakým žalovaný posoudil zavinění jednotlivých účastníků dopravní nehody, a přičítala vinu druhému řidiči, panu L. L. Dne 27. 3. 2006 předložila žalobkyně krajskému soudu znalecký posudek ze dne 26. 3. 2006, vypracovaný soudním znalcem Ing. A. V., PhD., a v podání ze dne 12. 4. 2006 navrhla, aby byl proveden důkaz tímto posudkem.

Krajský soud v Brně nařídil ve věci jednání, při němž kromě obsahu správního spisu provedl důkaz též posudkem Ing. V. Rozsudkem ze dne 29. 6. 2006 pak zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2005 i rozhodnutí vydané v I. stupni. Žalovaný podle něj nevycházel

ze zcela spolehlivě a přesně zjištěného stavu věci a před vydáním rozhodnutí neshromáždil všechny potřebné podklady; jeho závěry tak nejsou dostatečně podloženy provedenými důkazy. Krajský soud – poté, co se v rozsudku zabýval problematikou dokazování v řízení o správní žalobě – dovodil, že řízení před správními orgány v této věci je zatíženo vážnými nedostatky spočívajícími zejména v rozpornosti mezi oběma znaleckými posudky, a sice posudkem Ing. O. Š., vypracovaným dne 19. 6. 2005, a posudkem Ing. A. V., PhD., vypracovaným dne 26. 3. 2006, jímž krajský soud doplnil dokazování. Krajský soud uložil správním orgánům, aby v dalším řízení zahrnuly mezi podklady pro své rozhodnutí i důkazy provedené soudem a zaměřily pozornost k odstranění rozpornosti mezi oběma znaleckými posudky, kterou zde soud blíže specifikoval.

Žalovaný napadl rozsudek kasační stížností. Vada řízení před žalovaným spočívá podle krajského soudu v tom, že nebyly odstraněny rozpory mezi dvěma znaleckými posudky. Tento závěr však nemůže obstát už jen proto, že posudek Ing. V. ze dne 26. 3. 2006 byl vypracován na objednávku žalobkyně po ukončení správního řízení, a nebyl tedy podkladem správního rozhodnutí. Krajský soud zde nesprávně posoudil právní otázku, což zakládá vadu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by jeho zjištění nebyla dostatečně podložena provedenými důkazy. Podklady rozhodnutí tvořil spis zpracovaný k dopravní nehodě policií (jehož obsahem byla i vyjádření aktérů nehody), znalecký posudek Ing. Š., vyjádření žalobkyně, výslech druhého účastníka nehody i výslech znalce. Hodnocením těchto podkladů nebylo možno dojít k jiným závěrům než k těm, které byly vyjádřeny v rozhodnutí žalovaného. Rozhodným skutkovým zjištěním bylo, zda žalobkyně byla v době, kdy začala odbočovat, již předjížděna. Pro závěr, že tomu tak bylo, svědčily všechny shromážděné důkazy, s výjimkou vyjádření žalobkyně v průběhu správního řízení, které však nebylo přesvědčivé. Krajský soud ve svém rozsudku nevysvětlil, která podstatná skutková okolnost zůstala neobjasněna či jak jinak měly být hodnoceny shromážděné důkazy. V tomto ohledu je závěr krajského soudu neodůvodněný a jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Za důvod nedostatečného zjištění stavu věci považoval krajský soud až důkaz, který provedl sám (podle názoru žalovaného přitom nešlo o znalecký posudek podle § 127 o. s. ř., nýbrž o důkaz listinou ve smyslu § 129 o. s. ř.). Provedl-li krajský soud takový důkaz, jistě jej i hodnotil ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. Svě úvahy při hodnocení důkazů měl pak vyložit v odůvodnění rozsudku, což neučinil: pouze konstatoval, že v posudcích jsou rozpory a že z tohoto důvodu nebyl zjištěn skutečný stav věci. K takovému závěru by však soud mohl dospět jen tehdy, pokud by tyto rozporné důkazy byly dány již ve správním řízení a správní orgán rozpor nijak nevyřešil. Ve správním řízení však byla důkazní situace jednoznačná; nalezl-li soud rozpor po provedení nového důkazu, měl jej sám zhodnotit a odstranit. Krom toho soud ani neuvedl, v čem takový rozpor spatřuje. Jednoznačně rozporná jsou pouze tvrzení obou znalců o rychlosti jízdy automobilu P.; rychlost jízdy tohoto vozidla však nebyla rozhodnou skutečností.

Krajský soud se ani nijak nevypořádal s námitkami, které žalovaný vznesl vůči posudku Ing. V. Nevysvětlil, proč tomuto posudku uvěřil (což musel, odůvodnil-li jím údajně nezjištěný stav věci), ačkoli žalovaný uvedl řadu argumentů, proč tento posudek nijak relevantně nezpochybňuje zjištění správních orgánů. Jestliže soud sám prováděl dokazování a zrušil správní rozhodnutí, má správní orgán v dalším řízení zahrnout takové důkazy mezi podklad pro nové rozhodnutí (§ 78 odst. 6 s. ř. s.). Právním názorem soudu je správní orgán vázán (odst. 5 tamtéž). Krajský soud však nijak nepodal své hodnocení důkazů, a správní orgán by tedy těmto pravidlům ani nemohl dostát. Z rozsudku není zřejmé, jak by měl nový důkaz podle § 78 odst. 5 s. ř. s. hodnotit.

Žalovaný dále vysvětlil pojem skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jako stav poznání reality, který vyplývá z provedených důkazů v době rozhodování správního orgánu (k tomu odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ve věci 57 Ca 102/2003 a v doplnění kasační stížnosti pak i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci 1 As 19/2005). Krajský soud neměl provádět nový důkaz znaleckým posudkem Ing. V., protože tento posudek nedokazoval skutkový stav, z něhož vycházel žalovaný. Učinil-li tak přesto, zatížil řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podobný názor zastává i teorie: objeví-li se nové důkazy, které nemohly být uplatněny v původním správním řízení, lze tento nezákonný stav odstranit jen cestou obnovy řízení. Vedle toho byl znalecký posudek předložen až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, a i proto k němu soud neměl přihlížet.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krom toho vznesl zdůvodněný návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti popřela, že by krajský soud vytkl žalovanému neodstranění rozporů mezi dvěma znaleckými posudky. Závěr soudu je podle ní třeba vykládat tak, že se nelze bez dalšího přiklonit k závěrům jednoho ze znaleckých posudků, a řízení je v tomto směru tedy nutno doplnit, resp. odstranit rozpory mezi posudky. Znalecký posudek předložený žalobkyní (který rozhodně není tvrzením, a není tedy na místě odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci 1 As 19/2005, a není ani listinným důkazem) slouží k podpoře jejích námitek uplatněných ve správním řízení a bylo nutné jej vypracovat právě proto, že správní orgány k těmto námitkám nepřihlížely. Žalobkyně zpochybnila přípustnost té části kasační stížnosti, v níž žalovaný označuje znalecký posudek Ing. V. jako zpracovaný na objednávku žalobkyně: měl-li žalovaný pochyby o nestrannosti znalce, měl včas vznést námitku podjatosti. Konečně žalobkyně zdůraznila, že i druhý znalecký posudek zkoumal stejný skutkový stav jako posudek první, ovšem došel k závěru, že skutečný stav věci v okamžiku nehody byl jiný, než jak vyplývá ze závěrů Ing. Š. Sám znalec Ing. V. upozornil na to, že rychlost automobilu P. byla rozhodující pro vznik a průběh nehody. Kasační stížnost žalovaného by proto podle žalobkyně měla být zamítnuta.

V replice žalovaný setrval na tom, že krajský soud poukázal na neodstranění rozporů mezi dvěma posudky; to ale postrádá smysl, protože ve správním řízení byl důkazem jen jeden znalecký posudek. Nadále tvrdil, že krajský soud měl provedené důkazy vyhodnotit a uvést, v čem tyto rozpory spatřuje. Zopakoval, že Ing. Š. byl znalcem ustanoveným ve správním řízení, kdežto Ing. V. vypracoval „posudek“ (ač vpravdě šlo o listinu, protože tento znalec nebyl soudem ustanoven) na objednávku žalobkyně. Z tohoto důvodu nemohl žalovaný ani vznést žádnou námitku podjatosti. Rozhodnutí ve věci 1 As 19/2005 lze podle žalovaného při zobecnění užít i v této věci.

Návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud zamítl usnesením ze dne 30. 11. 2006; kasační stížnost samotná je důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal tu námitku, podle níž trpí rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Pokud by totiž této námitce přisvědčil, nemohl by již zkoumat, jak krajský soud věcně naložil se spornou právní otázkou, tedy zda se mýlil, pokud označil skutková zjištění žalovaného za neúplná a nedostatečně

podložená provedenými důkazy. Žalovaný poukázal na to, že krajský soud mu vytkl nesoulad skutkových zjištění se skutečným stavem věci a nedostatečnost důkazů, ovšem své závěry nijak nezduvodnil. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

Rozhodnutí krajského soudu je na první pohled dosti obsáhlé; značnou část však tvoří rekapitulace dosavadního řízení a výčet relevantních ustanovení. Na str. 8 rozsudku se soud v obecné rovině zabývá otázkou dokazování podle soudního řádu správního; teprve na str. 9 pak přechází ke konkrétním argumentům týkajícím se projednávané věci, ty jsou však extrémně strohé. Pro názornost je vhodné danou pasáž citovat: *„Zhodnocením provedených důkazů dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadou řízení spočívající v tom, že skutková zjištění, která vzaly správní orgány 1. a 2. stupně za základ svých rozhodnutí, nejsou zcela v souladu se skutečným stavem věci a nejsou dostatečně podložena provedenými důkazy. Řízení před správními orgány je zatíženo vážnými nedostatky spočívajícími zejména v odstranění rozpornosti mezi oběma znaleckými posudky, a sice posudkem Ing. O. Š., vypracovaného (správně „vypracovaným“) dne 19. 6. 2005, a znaleckým posudkem Ing. A. V., PhD., vypracovaném (správně „vypracovaným“) dne 26. 3. 2006, tedy posudkem, kterým soud doplnil dokazování (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).“* Tím zhodnocení provedených důkazů končí; vpravdě se však ani o žádné zhodnocení nejedná. Krajský soud pouze konstatoval, že spatřuje rozpornost mezi oběma znaleckými posudky (o tomto výkladu není pochyb, a žalobkyně se tak mylí, pokud zde tento smysl nespatřuje), a označil to za „vážný“ nedostatek. Závažnost tohoto nedostatku ovšem nijak neilustroval, a ani v nejmenším nenaznačil - natož aby důkladně rozebral - jak se vytykané rozpornosti konkrétně projevují. Nevysvětlil ani, jak měl žalovaný srovnávat dva posudky, pokud jeden z nich v době vydání rozhodnutí ani neexistoval. Jeho závěry jsou v důsledku toho nejen nepřekoumatelné, nýbrž též právně bezcenné pro další postup správních orgánů, protože vůbec nevypovídají o tom, jaké úvahy vedly soud ke zrušení správních rozhodnutí. Je to podobné, jako by soud při zamítání žaloby uvedl v argumentační části pouze tolik, že se s napadeným rozhodnutím ztotožňuje, protože je správné.

Absence argumentů se pak projevuje i ve formulaci závazného právního názoru. Soud tu doslova uvádí: *„Jestliže soud poté, co sám provedl dokazování, žalobou napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně zrušil (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), zahrne v dalším řízení žalovaný i důkazy provedené soudem mezi podklady pro své rozhodnutí, ačkoliv je sám neprovedl (§ 78 odst. 6 – lex specialis např. ve vztahu k § 32 SpŘ), tzn. že zaměří pozornost k odstranění rozpornosti mezi oběma znaleckými posudky spočívajícími (správně „spočívající“) v rozboru vzniku a průběhu nehodového děje, v určení příčiny vzniku nehody, ve výpočtu rychlosti jízdy obou vozidel před střetem a ve stanovení možnosti odvrácení dopravní nehody.“* Zde již jsou konkretizovány některé odlišnosti, které soud spatřuje mezi oběma posudky; tato konkretizace však nenachází žádný odraz v samotné argumentační části. Závazný právní názor nemůže být zcela novým konstatováním dosud neřečeného, nýbrž se musí opírat o předchozí zhodnocení závěrů správního orgánu, v němž soud vyvrátil vadné argumenty správního orgánu jeden po druhém a nahradil je argumenty svými. V závazném právním názoru pak soud již jen opakovaně zdůrazňuje své hlavní závěry a směr, jímž se má správní orgán v dalším řízení ubírat. V přezkoumávaném rozsudku však jakýkoli vztah mezi samotnou argumentační částí a formulací závazného právního názoru chybí. Soud se při instruování žalovaného zmiňuje o několika otázkách probíraných ve znaleckých posudcích; samotná tato zmínka je však nedostatečná, protože v předchozí části rozsudku není nijak rozebráno, v čem spočívá odlišnost náhledu obou znalců na vznik a průběh nehodového

děje, příčinu vzniku nehody, rychlost obou vozidel a na možnost odvrácení nehody. Už vůbec zde pak soud neřeší, zda a jaký mohly mít rozdílné názory obou znalců na tyto aspekty nehody vliv na zavinění žalobkyně, jak je zhodnotily správní orgány, a na výsledek řízení o přestupku.

Žalovaný má tedy pravdu, namítá-li, že důvody zrušení jeho rozhodnutí a rozhodnutí vydaného v I. stupni nejsou z rozsudku seznatelné, a ani závazný právní názor nedává svou obecností správním orgánům záruku, že jejich další rozhodnutí budou v souladu s právním postojem soudu a že při případném dalším přezkumu obstojí.

Pro úplnost je vhodné vyjádřit se i k dalším námitkám žalovaného. Žalovaný má pravdu v tom, že posudek Ing. V. nebyl znaleckým posudkem tak, jak jej chápe § 127 o. s. ř., nýbrž listinným důkazem ve smyslu § 129 o. s. ř.: nevypracoval jej totiž znalec ustanovený soudem k výzvě soudu, nýbrž znalec stojící mimo soudní řízení k objednatelce žalobkyně. Z téhož důvodu není na místě domněnka žalobkyně, že žalovaný mohl své výtky vůči osobě znalce vznést formou námítky podjatosti: vůči osobě, která se nijak nepodílí na projednávání věci, není možné něco takového učinit. Na druhé straně ale nelze žalovanému přisvědčit, pokud naznačuje, že posudek Ing. V. není objektivní, protože byl zpracován na objednávku žalobkyně (a nikoliv z příkazu soudu či jiného státního orgánu). To, kdo zpracování znaleckého posudku zadal, není pro jeho vypovídací hodnotu určující. Je na soudu, aby v rámci hodnocení důkazů sám zvážil, nakolik obstojí závěry znaleckého posudku v kontextu dalších důkazů a nakolik je soud může vzít za své.

Žalovaný ve své kasační stížnosti rozvíjí pojem rozhodného skutkového stavu a zdůrazňuje, že se musí jednat o takový stav, který vyplývá z provedených důkazů v okamžiku rozhodování správního orgánu. Žalovaný z toho dovozuje, že krajský soud neměl provádět důkaz posudkem Ing. V., protože tento posudek nedokazoval skutkový stav, z něhož vycházel žalovaný; učinil-li tak, zatížil řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tato argumentace však neobstojí: jejím důsledkem by totiž bylo, že správní soud by nemohl dokazovat vůbec, protože jakékoli dokazování by se nutně odehrávalo až po datu rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Takový závěr je ale v rozporu s novou úpravou dokazování v soudním řádu správním, který ve svém § 77 odst. 2 výslovně uvádí, že soud může v rámci dokazování zopakovat nebo **doplnit** důkazy provedené správním orgánem a poté je samostatně zhodnotit. Právě v tom se nová úprava liší od úpravy obsažené v někdejší páté části občanského soudního řádu (§ 250j odst. 2). Podle ní mohl soud správnímu orgánu jen vytýkat nedostatečné dokazování, nikoli sám tuto vadu zhojit; to se však s účinností soudního řádu správního změnilo.

Tato změna se pak nijak nedotkla základní zásady správního soudnictví, totiž že soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí správního orgánu. Rozhodovat k určitému bodu v minulosti neznamená zřít se provádění jakýchkoli důkazů po tomto datu; i nové důkazy však musejí směřovat k prokázání tehdejšího stavu, nikoli stavu nastalého kdykoli poté či stavu existujícího v době rozhodnutí soudu. Tomuto požadavku se posudek Ing. V. nijak nevymyká, protože se vyjadřuje ke skutečnostem v době vzniku dopravní nehody, tedy v době rozhodné pro rozhodování správního orgánu. Odkaz žalovaného na rozhodnutí zdejšího soudu ve věci 1 As 19/2005 není přílehlavý; věty citované v doplnění kasační stížnosti jsou vyňaty z kontextu, a ačkoli jsou jistě pravdivé, nejsou nijak v rozporu s tím, že správní soud může provádět nové důkazy.

K názoru žalovaného, že nový důkaz zakládá důvod pro obnovu řízení, je třeba uvést, že je tak tomu jen v případě, že se skutečně jedná o důkaz, který účastník nemohl předložit ve správním řízení. Jedná se přitom o nemožnost objektivní, která nemá nic společného s nedostatečnou procesní aktivitou účastníka nebo s nevůlí správního orgánu ten či onen důkaz provést. V projednávané věci žalobkyně navrhovala důkaz dalším znaleckým posudkem již v odvolání, ovšem marně; o nový důkaz ve smyslu shora uvedeném se tedy nejedná. Neobstojí ani námitka, podle níž nelze k novému znaleckému posudku přihlížet, protože byl předložen až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby. Touto lhůtou [§ 71 odst. 2 s. ř. s.] je omezena pouze formulace žalobních bodů podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [„...Rozšířit žalobu (...) o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“], nikoli předkládání důkazů podle písm. f) tohoto ustanovení. Argumenty proti tomu, že se správní orgány ztotožnily s popisem průběhu dopravní nehody tak, jak jej podal znalec, přitom žalobkyně vznesla již v žalobě a následně předloženým posudkem již jen podpořila své námitky.

To, do jaké míry bude soud doplňovat důkazy již shromážděné ve správním řízení, je věcí jeho úvahy; obecně platí, že soudy by neměly nahrazovat činnost správních orgánů, a nemělo by se tedy jednat o dokazování rozsáhlé. Pokud už však krajský soud připustil jako důkaz posudek vypracovaný až po vydání rozhodnutí správního orgánu a provedl jej, bylo na něm, aby se s tímto novým důkazem vypořádal a sám jej zhodnotil (to ostatně plyne i z textace § 77 odst. 2 s. ř. s.). Soud postupoval nesprávně, pokud zhodnocením nového důkazu pověřil až správní orgán; měl tento důkaz zhodnotit sám a teprve z toho vyvodit případné důsledky pro další postup správního orgánu. Ještě výraznějším pochybením pak bylo, pokud soud žalovanému zcela nelogicky vytkl nesoulad skutečností, které nově dokazoval teprve on sám, se skutečnostmi dokázanými ve správním řízení.

Věc se po zrušení rozsudku napadeného kasační stížností vrací Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Jelikož se krajský soud rozhodl provést důkaz posudkem Ing. V., v dalším řízení tento posudek zhodnotí jednotlivě i ve vzájemné souvislosti s ostatními důkazy. Nalezne-li mezi tímto posudkem a ostatními důkazy rozpor, označí jej a zhodnotí význam tohoto rozporu pro rozhodnutí o přestupku žalobkyně. Současně se krajský soud vypořádá s námitkami žalovaného vůči posudku Ing. V. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. dubna 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu