



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudcem JUDr. Janem Dvořákem v právní věci **žalobce: M.T., nar. „X“, bytem P. 76, Ch.,** zastoupen: Mgr. Martin Chlud, advokát, se sídlem Palackého tř. 802, Chrudim 537 01, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 12.11.2013, č.j. KrÚ 76751/2013/ODSH/13, sp. zn. SpKrÚ 65608/2013/ODSH/13,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou dne 13.1.2014 domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 26.8.2013, č.j. OSA/P-790/13-D/35 (dále jen „*rozhodnutí správního orgánu prvního stupně*“), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v platném znění. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím,

že dne 8.5.2013 v čase 10:51:32 jakožto řidič motocyklu Honda CBR 1100, registrační značky (spz) „X“, jel na silnici č. I/36 v ul. Nádražní u obchodního domu Globus v Pardubicích, ve směru jízdy na Hradec Králové, rychlostí 104 km/h po odečtení tolerance, čímž překročil nejvyšší povolenou rychlost v daném místě stanovenou dopravní značkou B20a na 80km/h o 24 km/h. Za tento přestupek byla žalobci uložena peněžitá pokuta ve výši 5.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Žalobu odůvodnil žalobce následujícím způsobem:

Žalobce v části III. uvedl, že: *„Žalobce stále tvrdí, že nebylo na místě vydat rozhodnutí, neboť nebyl dodržen správný procesní postup k jeho vydání a tím byly zásadně porušeny jeho práva. Žalobce se, co se odůvodnění této žaloby týče, odvolává na své odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ve kterém je podrobně rozepsáno, kde byl správním orgánem porušen zákon, přičemž navrhuje, aby celý správní spis byl použit jako důkaz jeho tvrzení a žádá nadepsaný soud, aby si tento správní spis vyžádal.“* Na dalším místě v této části žaloby žalobce uvedl „výťah“ z obsahu odvolání, které podal proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (tedy zopakoval část odvolání s jeho odvolací námitkou k právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před jeho vydáním). Žalobce poté obecně konstatoval, že byla porušena práva žalobce, zejména práva na spravedlivý proces a že žalovaný postupoval v rozporu ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, když žalobce v řízení nečinil jakékoli úkony vedoucí k průtahům, poštu si řádně a včas přebíral, nehrozilo jakékoli prodlení či promlčení a nijak postup správním orgánů neztěžoval. Dále opětovně opakoval uvedenou odvolací námitku o nedodržení postupu dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, když údajně žalobci nebyla před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně nedodržel ustanovení, dle kterého je povinen dát žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí poté, co všechny tyto podklady shromáždí, nikoli však před zahájením dokazování. Nadto žalobci nebyla stanovena žádná lhůta ani termín, ve kterém tak může učinit, tedy žalobce ani nemohl „propásnout“ lhůtu k učinění takového úkonu. Na místo toho bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ač žalobce neměl možnost před tímto rozhodnutím uplatnit své právo stanovené ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Opětovně žalobce odkázal na obsah odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný uvedl, že žalobní námitky se zcela shodují s námitkami uvedenými v odvolání, s nimiž se žalovaný dostatečně zabýval v žalovaném rozhodnutí (str. 3 – 5 žalovaného rozhodnutí), proto žalovaný považoval za nadbytečné se opětovně k námitkám vyjadřovat a odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí, přičemž navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Žalobce poté v replice k vyjádření žalovaného setrval na své argumentaci v žalobě.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námitky v žalobě, soud se nemůže spokojit s odkazem na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74, dále i srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.2.1995, č.j. 6 A 15/94 39, SP č. 136). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací - srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny

základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitku je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobitelné změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobitelné změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že

požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznámá, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19).

Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

V uvedené souvislosti je tedy dále nutné se zabývat tím, co vlastně lze rozumět pod žalobním bodem, v jehož mezích je povinen krajský soud přezkoumávat žalované rozhodnutí. K tomu, aby soud mohl meritorně žalobu projednat v mezích žalobních bodů, je totiž třeba, aby žalobce konkrétně v žalobě uvedl, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadané výroky rozhodnutí za nezákonné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). Obecné tvrzení o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy není vůbec způsobilým žalobním bodem k tomu, aby soud se takovým obecným tvrzením zabýval a sám ex officio za žalobce vyhledával konkrétní skutkové a právní důvody, které by svědčily o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy. Je totiž čistě věcí žalobce, který v souladu s dispoziční zásadou ovládající řízení před správním soudem, v duchu zásady „*každý, nechť si střeží svá práva sám*“, uvedl v žalobě konkrétní skutečnosti, které by svědčily o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí. To jest žalobce je povinen uvést konkrétní právní argumentaci tak, aby bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů konkrétně vymezených považuje žalobce napadané výroky jednotlivých rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž žalobní námitky musí být ve vztahu k projednávané věci a ve vztahu k žalobci individualizované, tj. nikoliv v obecné formě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, č.j. 4Azs 149/2004-52). Za žalobní bod nelze ani považovat pouhý výčet zákonných ustanovení, která měla být dle žaloby porušena, aniž by k tomu byla uvedena další skutková konkretizace (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58). Navíc soud není povinen vyhledávat ve správním spise argumenty svědčící uplatněným žalobním bodům (srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7Afs 127/2005-62).

Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení, individualizovaná ve vztahu k žalobci a k projednávané věci, a právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadané výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu a nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je

takové tvrzení dovozováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 8 Azs 52/2005 56 , a ze dne 22. 4. 2004, čj. 6 Azs 22/2004 42).

Nejvyšší správní soud proto ke své dosavadní argumentaci doplňuje, že uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání. Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 15/94 39, SP č. 136, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74).

Jinými slovy, projednatelným žalobním bodem ve správním soudnictví je pouze takový, jenž obsahuje individualizovaná skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, z níž by bylo zřejmé, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné nebo nicotné. Jestliže jsou žalobní body formulovány natolik obecně a vágně, že jsou pouhou parafrází zákonného textu, nelze je za řádné žalobní body považovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2007, čj. 8As 43/2006-74). Žalobní body tedy musí obsahovat individualizovaná skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, přičemž líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých obvyklých nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností, jednoznačně odlišitelným popisem. V rámci uvedené dispoziční zásady totiž je žalobce povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti, přičemž právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud by žalobce odkazoval pouze na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž se musí jednat o odkazu na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, čj. 2Azs 92/2005-58).

Soud není povinen ani oprávněn za žalobce domýšlet, jakými konkrétními kroky mělo dojít k porušení žalobcem namítaných právních ustanovení, z jakých konkrétních důvodů pokládá žalobce žalované rozhodnutí za nesrozumitelné a neřádně odůvodněné, jaké zákonné podmínky nebyly splněny pro prodloužení zajištění a jaké konkrétní skutečnosti svědčí o neoprávněném zásahu do žalobcova práva na osobní svobodu. V tomto ohledu soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008-78, v němž je mimo jiné uvedeno: „*Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů*

tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.....míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Ve správním soudnictví nevykonávají soudy činnost správních orgánů, když při přezkumu žalovaných rozhodnutí vychází z dispoziční zásady, tedy přezkoumávají žalované rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (s výše zmíněnými výjimkami). Ostatně to plyne přímo i z ust. § 75 odst. 2 s.ř.s., podle něhož soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž z dispoziční zásady ovládající správní soudnictví vyplývá, že žalobce je povinen v žalobě vymezit žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). Ostatně se jedná o již starou, ale stále aktuální procesní zásadu „*iudex ne eat ultra petita partium*“. Není povinností ani právem soudu dohledávat na místo žalobce skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, když povinnost uvést žalobní body v žalobě je povinností žalobce a pokud by soud formuloval žalobní body za žalobce, ocitl by se v pozici žalobcova advokáta (srov. již výše citovaný rozsudek NSS ze dne 24.8.2010, č.j. 4As 3/2008-78). Rovněž je nutné opětovně z výše uvedené argumentace soudu zdůraznit to, že žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí, přičemž podle konstantní soudní judikatury NSS uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání a rovněž tak nepostačuje pro přezkum rozhodnutí správního orgánu pouhý odkaz na odvolání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8Afs 55/2005-74, dále např. rozsudek NSS ze dne 30.4.2012, č.j. 4As 5/2012-22, či rozsudek ze dne 29.11.2012, č.j. 5As 117/2011-223, nebo rozsudek NSS ze dne 13.12.2005, č.j. 2Afs 26/2005-114). Uvedené závěry jsou ostatně naprosto logické. Jestliže se totiž s odvolacími námitkami již přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vypořádal žalovaný a žalobce pouze v žalobě odkázal na toto odvolání, tak v podstatě pouze zopakoval námitky vznesené již ve správním řízení, se kterými se již vypořádal žalovaný správní orgán. Předmětem soudního přezkumu však není přezkum rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale předmětem

přezkumu je rozhodnutí žalovaného, které tvoří v dané věci s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, čili pokud žalobce neuvedl konkrétní skutkové a právní důvody, týkající se toho, jakým způsobem a zda i v souladu s platnou právní úpravou se vypořádal žalovaný s těmito odvolacími námitkami, tak by musel v podstatě soud sám ex officio zkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného v části, ve které se s těmito námitkami žalovaný vypořádal. To by však musel za žalobce vyhledávat konkrétní skutková a právní tvrzení směřující proti této argumentaci žalovaného, což rozhodně soudu ve správním soudnictví nepřísluší (viz výše zmíněná dispoziční zásada). Proto uvedený odkaz žalobce na obsah odvolání považuje krajský soud pouze za vyslovení jakéhosi obecného nesouhlasu se závěry žalovaného, avšak bez konkrétních skutkových a právních důvodů. Uvedený odkaz žalobce se týkal jeho odvolací námitky o tom, že bylo porušeno ust. § 36 odst. 3 správního řádu zahrnující právo účastníka správního řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Žalobce v odvolání namítal, že poučení správního orgánu dle § 36 odst. 3 správního řádu musí být obsahem samostatné písemnosti následující až poté, kdy budou skutečně shromážděny všechny podklady pro vydání rozhodnutí, a že poučení správního orgánu prvního stupně uvedené v předvolání k ústnímu jednání není možné, neboť správní orgán prvního stupně v době předvolání k ústnímu jednání „neví“, zda po jeho provedení bude mít shromážděny všechny podklady. Žalovaný vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2.10.2013, č.j. 6As 29/2013-87, z něhož vyplývá, že pokud obviněný, který se ústního jednání nezúčastnil ani se z něj neomluvil, musel být srozuměn s tím, že správní orgán rozhodne v jeho nepřítomnosti. Dále vycházel žalovaný ze závěru NSS uvedeného v rozsudku ze dne 22.7.2010, č.j. 5As 17/2010-11, z něhož vyplývá, že pokud byly splněny podmínky pro projednání věci v nepřítomnosti obviněného a obviněný byl poučen o tom, že mohou být na konci ústního jednání shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí, obviněný se připravil o možnost vyjádřit se k podkladům řízení před správním orgánem prvního stupně a další poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu by bylo na místě v případě, pokud by byly po ústním jednání ještě shromážděny další podklady pro rozhodnutí. Uvedené závěry žalovaného jsou přezkoumatelné a srozumitelné, přičemž žalobce je žádnou konkrétní věcnou argumentací v žalobě nezpochybnil. Soud tedy neměl důvod je považovat za nesprávné a nezákonné, a to tím spíš, když uvedené závěry potvrzuje i další konstantní soudní judikatura NSS. Z té vyplývá, že pokud rozhoduje správní orgán v přestupkovém řízení bez účasti podle § 74 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění, tak v případě, že se obviněný ústního jednání nezúčastní a ani se z něj řádně neomluví, musí být srozuměn s tím, že správní orgán rozhodne věc na ústním jednání v jeho nepřítomnosti, jak je to obvyklé (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2.10.2013, č.j. 6As 29/2013-87). Uvedený závěr právě vyplývá ze smyslu ústního jednání v přestupkovém řízení, kterým je shromáždění podkladů pro rozhodnutí, vyjádření se obviněného k nim a vydání rozhodnutí ve věci (srov. rozsudek NSS ze dne 22.2.2006, č.j. 1As 19/2005-71). V dané věci proto právo žalobce na spravedlivý proces porušeno nebylo. Rovněž další námitku, kterou zahrnuje doplnění žaloby ze dne 14.1.2014, obsahovalo již i odvolání, přičemž s touto námitkou se též žalovaný přezkoumatelným a srozumitelným způsobem zabýval. I pro projednání věci v nepřítomnosti obviněného byl žalobce jako obviněný poučen o tom, že mohou být na konci ústního jednání shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž tímto postupem se žalobce připravil o možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před správním orgánem prvního stupně. Žalobce v žalobě neuvedl žádnou konkrétní a právní argumentaci, kterou by napadl závěry žalovaného a dále i závěry správního orgánu prvního stupně obsažené v rozhodnutí o přestupku, které se týkaly posouzení nedůvodnosti zmíněné omluvy, přičemž krajský soud v souladu s výše zmíněnou

dispoziční zásadou nebyl povinen za žalobce vyhledávat konkrétní argumentaci sám sobě o tom, zda tyto závěry o neuznání omluvy za náležitou byly či nebyly důvodné. Pro posouzení této námitky postačí, když krajský soud odkazuje tímto na odůvodnění žalovaného rozhodnutí (str. 5) a dále na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (bod II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, str. 3 – 5). Jak vyplývá zejména z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak tento správní orgán vycházel z konstantní soudní judikatury (když nepovažoval omluvu žalobce z účasti na ústním jednání za náležitou). Jak ostatně vyplývá i ze správního spisu, sdělení o zahájení správního řízení bylo žalobci doručeno dne 26.7.2013, dne 13.8.2013 obdržel správní orgán od žalobce omluvu, avšak bez doložení důvodu omluvy. Jak vyplývá z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, žalobce nedoložil své tvrzení o tom, že již dne 26.7.2013, kdy si převzal předvolání k ústnímu jednání, měl zajištěný pobyt v Chorvatsku a pokud si žalobce řešil pobyt v zahraničí až po obdržení předvolánky, nebyl povinen správní orgán přizpůsobovat průběh správního řízení soukromé aktivitě žalobce. Zde správně vycházel správní orgán prvního stupně ze závěrů NSS obsažených v rozsudku ze dne 21.1.2010, č.j. 2As 8/2009-95, podle kterého omluvy z důvodu, byť i neodkladných služebních či soukromých záležitostí stěží mohou mít přednost před záležitostmi úředními. Rovněž se správní orgán prvního stupně vypořádal s námitkou, uvedenou v odvolání, která byla zopakována i v doplnění žaloby. Ta se týkala možného upozornění ze strany správního orgánu prvního stupně na nepřijetí omluvy. Správní orgán prvního stupně k tomu uvedl, že vzhledem k „*načasování*“ omluvy a tvrzenému odjezdu neměl reálnou možnost žalobce na nedostatky omluvy upozornit, ačkoliv navíc ani toto není jeho povinností. I v případě této námitky neshledal krajský soud postup správního orgánu za nezákonný, když ostatně z platné právní úpravy a ani z konstantní soudní judikatury nevyplývá, že by byl správní orgán povinen informovat žalobce o neuznání omluvy. Uvedenou povinnost nestanoví ani právní úprava v případech rozhodování soudu, když z konstantní soudní judikatury týkající se posuzování této otázky převládá názor, že „*nelze též dovodit, že by zákon požadoval, aby soud v případě, že žádosti o odročení jednání nevyhoví, účastníka o nevyhovění vyrozuměl; je proto věci účastníka se přesvědčit, zda návrhu na odročení bylo vyhověno*“ (srov. mutatis mutandis usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 16.12.1998, sp. zn. 2Cdo 2078/97, dále i usnesení tohoto soudu ze dne 14.10.2003, sp. zn. 22Cdo 1962/2003).

Krajský soud proto dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná a musel ji proto zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly, proto mu je soud ani nemohl přiznat.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek,

je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 2. září 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová