



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **T. K.**, zastoupeného Mgr. Vojtěchem Fořtem, advokátem se sídlem Npor. O. Bartoška 15, 344 01 Domažlice, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2009, č. j. DSH/14882/09, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2010, č. j. 17 Ca 60/2009 - 25,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2010, č. j. 17 Ca 60/2009 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2006, č. j. DSH/14882/09, zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Domažlice, odboru projednávání přestupků, ze dne 17. 9. 2009, č. j. OPP-4879/09-35908/2009/Mencl., jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“), neboť svým jednáním porušil ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta v částce 5 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost zaplatit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč. Výše uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 21. 4. 2009 v 11:45 hodin na silnici II. třídy č. 193 ve směru jízdy od obce Horšovský Týn na obec Domažlice při řízení vozidla Citroën Berlingo, předjížděl vozidlo, v místě, kde je předjíždění zakázáno dopravní značkou B21a.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, již se domáhal jeho zrušení. Podrobně zopakoval průběh řízení před správními orgány a uvedl, že žalovaný k prvnímu odvolání žalobce nejprve rozhodnutím ze dne 20. 8. 2009, č. j. DSH/8345/09, zrušil první rozhodnutí Městského úřadu Domažlice a věc mu vrátil k novému projednání. Správní orgán prvního stupně následně provedl dodatečné důkazní řízení, v jehož průběhu vyslechl policisty, kteří se nacházeli v žalobcem předjížděném vozidle. Na základě provedení těchto nových důkazů vydal Městský úřad Domažlice 1. 9. 2009 shora uvedené rozhodnutí. Rovněž toto rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, v němž setrval na svých argumentech obsažených v prvním odvolání a rovněž reagoval na provedené výsledky svědků. Dále v žalobě (pod bodem I./5) uvedl: *„Zde bychom chtěli jenom podotknout, že výpovědi příslušníků Policie ČR byly v podstatě naprosto nesmyslné, protože každý z nich tvrdil, že k předjetí došlo na jiném místě. Jediné na čem se shodli, bylo to, že jeli normální rychlostí 90 km/hod.!? Už toto tvrzení je zarážející, jelikož předmětný úsek se 90ti kilometrovou rychlostí vůbec nedá projet, a tudíž je absurdní, aby je žalobce ještě mohl předjet. To by se svojí dodávkou na velmi krátkém úseku musel vyvinout rychlost minimálně 110 km/hod. MÚ Domažlice neprovedl žalobcem navržené důkazy, když z těchto důkazů by bylo patrné, jak nesmyslná jsou tvrzení policistů.“* Žalobce uzavřel, že se cítí rozhodnutím správních orgánů obou stupňů poškozen a zkrácen na svých právech a navrhl, aby Krajský soud v Plzni napadené rozhodnutí zrušil, případně aby snížil sankci uloženou žalobci v napadeném rozhodnutí.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 17. 12. 2009, č. j. 17 Ca 60/2009 - 19, žalobce vyzval, aby *„ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto usnesení odstraní vadu žaloby spočívající v nedostatečném vylíčení žalobních bodů, a to tak, že doplní žalobní body uvedené pod bodem I./5 žaloby o konkrétní právní důvody, na jejichž základě považuje výrok napadeného rozhodnutí žalovaného za nezákonný, tj. uvede ustanovení konkrétních právních předpisů, která dle jeho názoru žalovaný porušil“*. Krajský soud konstatoval, že žalobní body vymezil žalobce v podané žalobě toliko v rovině skutkové, nikoliv v rovině právní. Vyzval jej proto, aby uvedenou vadu žaloby odstranil tím že doplní žalobní body uvedené v žalobě *„o konkrétní právní důvody (ustanovení konkrétního právního předpisu), na jejichž základě považuje napadené rozhodnutí za nezákonné“*. Současně žalobce poučil, že pokud nebude ve stanovení lhůtě vada žaloby odstraněna, krajský soud ji odmítne.

Žalobce žalobu ve lhůtě určené krajským soudem pro odstranění vad žaloby nedoplnil, proto ji krajský soud usnesením ze dne 13. 1. 2010, č. j. 17 Ca 60/2009 - 25, odmítl. V odůvodnění uvedl, že žalobu nebylo možné projednat, neboť z ní nebyly patrné právní důvody, na jejichž základě považuje žalobce výrok napadeného rozhodnutí za nezákonný. Byť žalobce v bodě I./5 žaloby do určité míry formuloval své skutkové výhrady vůči napadenému rozhodnutí, neuvedl, jaká ustanovení právních předpisů měl žalovaný v důsledku shora uvedených výhrad svým postupem porušit. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je to právě žalobce, kdo disponuje předmětem řízení a kdo určuje rozsah, v jakém je rozhodnutí správního orgánu soudem přezkoumáno, proto absence řádně formulovaného žalobního bodu způsobuje překážku bránící věcném projednání žaloby soudem. V tomto výlučně návrhovém řízení není soud oprávněn jakýmkoli způsobem zasahovat do dispozice žalobce a za žalobce případné nezákonnosti napadeného rozhodnutí vyhledávat (k tomu krajský soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58). V dané věci došlo k naplnění předpokladů uvedených v § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), proto krajský soud žalobu odmítl.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, respektive nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že podaná žaloba neobsahuje všechny náležitosti vyjmenované v ustanovení § 71 odst. 1 s. ř. s. a má za to, že z podané žaloby je patrné, v čem nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá. Z předmětného návrhu lze dovodit, že stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání přestupku, který byl vyvolán provokací ze strany Policie ČR, což považuje za nepřijatelné a odporující principu dobré správy. Podle stěžovatele se řidič vozidla Policie ČR díky své pomalé jízdě také dopustil přestupku, a proto je nespravedlivé postihovat stěžovatele za přestupek vyprovokovaný protiprávním jednáním řidiče vozidla Policie ČR. Jednání stěžovatele nenaplňuje materiální znak přestupku, neboť nelze považovat za nebezpečné jednání vyprovokované samotným orgánem veřejné moci. Stěžovatel připomněl, že již ve správním řízení navrhoval provedení důkazů, jež nebyly správními orgány akceptovány. Závěrem shrnul, že *„[t]oto všechno vcelku jednoznačně vyplývá z našeho žalobního návrhu, který byl, dle našeho názoru KS v Plzni odmítnut jako neúplný. V podstatě nevíme, co bychom do našeho původního žalobního návrhu dále doplňovali, když v něm bylo vše řečeno“*.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo vyžádáno, neboť se jedná o věc týkající se výlučně stěžovatele.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost.

Stěžovatel ve svém podání podřadil důvody kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Pokud ovšem stěžovatel kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda správní rozhodnutí jsou zákonná či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud tedy v řízení o kasační stížnosti stěžovatele zkoumal, zda podaná žaloba obsahovala žalobní body, resp. zda krajský soud stěžovatele oprávněně vyzval k jejich doplnění a po marném uplynutí lhůty žalobu odmítl v souladu se zákonem.

Soudní řád správní stanoví obecné (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a zvláštní (§ 71 odst. 1 s. ř. s.) náležitosti žaloby ve správním soudnictví. Mezi nezbytné náležitosti žaloby patří mimo jiné podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. také vymezení žalobních bodů, z nich musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, konstatoval, že *„význam co nejpresnější formulace žalobních bodů v žalobě vyplývá ze zásady dispoziční, kterou je řízení o žalobách ve správním soudnictví ovládáno a která znamená, že soud se při přezkumu správního rozhodnutí (s výjimkou taxativně stanovených případů) omezuje pouze na posouzení existence důvodů nezákonnosti správního rozhodnutí, které žalobce dovozuje.“*

Otázkou náležitého vymezení žalobních bodů se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaného pod č. 835/2006 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. (...) Žalobce je též povinen vylicít, 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“*. Rovněž Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 236/99 ze dne 13. 1. 2000 (N 5/17 SbNU 35), k otázce formulace žalobních bodů zdůraznil, že přístup, jenž *„by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispoziční v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku kterého je dotčeno základní právo plynoucí z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.“* Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, neboť i nadále platí, že soud zná právo (*iura novit curia*).

V posuzovaném případě stěžovatel v podané žalobě podrobně popsal průběh přestupkového řízení před správními orgány obou stupňů. V části I./5 žaloby zřetelně vymezil důvody, na základě kterých považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Především namítal rozpory ve výpovědích vyslýchaných policistů ohledně místa, kde došlo k předjetí vozidla, a dále nesouhlasil se skutečností, že správní orgán prvního stupně neprovedl jím navrhované důkazy. Krajský soud tyto skutkové okolnosti daného případu rozpoznal. Následně však stěžovatele vyzval k doplnění právních důvodů žaloby, tedy slovy krajského soudu *„k doplnění ustanovení konkrétního právního předpisu, na jejichž základě považuje napadené rozhodnutí za nezákonné“*. Popsaný postup krajského soudu je v rozporu s výše citovanou judikaturou, z níž jednoznačně vyplývá, že stěžovatel je povinen v žalobě vylicít konkrétní nezákonné kroky či postupy, jichž se měl správní orgán dopustit. Soud však není oprávněn po žalobci požadovat podřazení konkrétních skutkových okolností přesným ustanovením právního předpisu a absenci těchto skutečností sankcionovat odmítnutím žaloby, neboť platí zásada *iura novit curia*. Krajským soudem vydaná výzva k doplnění právních důvodů podané žaloby ze dne 17. 12. 2009 byla ve smyslu shora citované judikatury přepjatým formalismem. Žaloba tak jak byla podána obsahovala dostatečně konkrétní skutkové výhrady k postupu správního orgánu a nebylo nutné trvat na jejím doplnění o konkrétní ustanovení právního předpisu.

Byť krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení citoval rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jenž se podrobně zabýval otázkou formulace žalobních bodů, chybně ho na posuzovaný případ aplikoval. Ve svém usnesení o odmítnutí žaloby krajský soud

uvedl, že „soud není oprávněn, tím méně povinen, jakýmkoli způsobem zasahovat do dispozice žalobce a za žalobce případné nezákonnosti napadeného rozhodnutí vyhledávat“. Tento závěr však v daném případě není přiléhavý, neboť žalobce v předmětném případě nezákonnosti, jichž se měl správní orgán dopustit, přesně popsal. Uvedl, že nesouhlasí s odmítnutím provedení jím navrhovaného důkazu, a upozornil na rozpory ve svědeckých výpovědích policistů. Na druhou stranu lze do jisté míry pochopit skutečnost, že krajský soud má před sebou žalobu sepsanou právním zástupcem žalobce, očekával pravděpodobně vyšší standard předloženého podání spočívající kupř. v odkazu na dílčí ustanovení právního předpisu, jež byla v řízení před správním orgánem porušena, nebo ve zřetelném zdůraznění žalobních bodů, resp. jejich vizuálním odlišení od podrobné rekapitulace dosavadního průběhu správního řízení. Odporovalo by však zásadě rovnosti zakotvené v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, kdyby na účastníky zastoupené advokáty byly soudem kladeny vyšší nároky než na účastníky bez právního zastoupení, proto Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat postup krajského soudu odporující shora citované konstantní judikatuře.

Žaloba, tak jak byla podána, obsahovala dostatečně konkrétní žalobní body a byla v tomto ohledu soudně projednatelná. Vydání výzvy k doplnění „právních důvodů žaloby“ bylo v daném případě neproporcionální, v rozporu s právním názorem vysloveným ve shora citovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Následné odmítnutí žaloby z důvodu nedoplnění chybějících náležitostí žaloby nemělo oporu v zákoně, proto Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Bude na krajském soudu, aby v dalším řízení důkladně vyhodnotil splnění procesních podmínek řízení a pokud shledá, že splněny byly, aby se podanou žalobou zabýval věcně.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud 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 20. dubna 2010

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu