



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem se sídlem Třebíč, Bráfova třída 52, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo nám. 3/5, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2014, č. j. 22 A 52/2013 - 58,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2014, č. j. 22 A 52/2013 - 58, **se zrušuje věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností podanou dne 9. 12. 2014 domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 17. 10. 2014, č. j. 22 A 52/2013 - 58, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 7. 6. 2013, č. j. JMK 62420/2013, sp. zn. S-JMK 62420/2013/OD/ Ša, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Znojmo (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 4. 2013, sp. zn. SMUZN 6847/2012 Hoch. Uvedeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným tím, že se dne 12. 7. 2012 v 5:35 hod. v obci Znojmo - Oblekovice jako řidič osobního motorového vozidla Škoda Octavia, reg. zn. X, po pozitivní dechové zkoušce odmítl přes výzvu podrobit lékařskému vyšetření, zda při řízení vozidla nebyl ovlivněn alkoholem. Tím měl žalobce porušit § 5

odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a spáchat přestupek dle § 125c odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, když se přes výzvu podle § 5 odst. 1 písm. f) a g) zákona o silničním provozu odmítl podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoliv takové vyšetření nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta v částce 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že správní řízení vykazuje vady, pro které nelze ve věci samé po hmotně právní stránce rozhodnout. Podle názoru krajského soudu došlo k pochybení v postupu správních orgánů při plnění povinnosti seznámit žalobce před vydáním rozhodnutí ve věci s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), čímž došlo také k porušení § 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Z citovaného ustanovení správního řádu dle názoru krajského soudu vyplývá povinnost správního orgánu dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to před vydáním rozhodnutí ve věci v okamžiku, kdy je ukončeno obstarávání podkladů rozhodnutí. Podle krajského soudu tato povinnost není splněna tím, že v oznámení o zahájení správního řízení sdělí správní orgán účastníkům řízení, že *„účastníci jsou oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, že mají účastníci právo vyjádřit v řízení své stanovisko a před vydáním rozhodnutí se mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popř. navrhnout jejich doplnění“*. V projednávané věci se podle názoru krajského soudu nedostaly žalobci informace o tom, že správní orgán I. stupně již ukončil obstarávání podkladů rozhodnutí, ke kterým je možné se vyjádřit. Žalobce tak nemohl předvídat, že veškeré podklady pro vydání rozhodnutí byly provedeny a po výsledku svědků - policistů bude ve věci rozhodnuto, a to navíc za situace, kdy od sepisu protokolu o výsledku svědků ze dne 29. 10. 2012 byl do vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 15. 4. 2013 větší časový odstup. Protože si tedy žalobce sám nemohl učinit relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů pro rozhodnutí ukončeno, bylo nezbytným předpokladem realizace uvedeného procesního práva žalobce, aby mu správní orgán I. stupně sdělil, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí již bylo nebo k určitému okamžiku bude ukončeno.

II.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že má za to, že krajský soud pochybil, jestliže rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí pro údajnou vadu, a to mimo rámec žalobních námitek, neboť žalobce v žalobě nenamítal pochybení v postupu správních orgánů při

pokračování

plnění povinnosti seznámit účastníky řízení před vydáním rozhodnutí ve věci s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel v této souvislosti dále namítl, že i kdyby krajským soudem tvrzená údajná vada skutečně byla relevantní, tak nemá takový charakter a míru závažnosti, aby bránila přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, protože nemůže mít vliv na kvalitu zjištěného skutkového stavu a způsobem, kterým byl skutkový stav věci zjištěn, nebyla krácena práva žalobce. Krajský soud však místo toho, aby rozhodl o jádru sporu mezi účastníky (právní hodnocení a kvalifikace jednání žalobce, kdy nebylo sporu o skutkových zjištěních), posoudil jen předmětnou procesní vadu.

Stěžovatel je navíc přesvědčen o tom, že postupem správního orgánu I. stupně nebylo zkráceno právo žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu. V řízení před správním orgánem I. stupně proběhlo dne 3. 9. 2012 ústní jednání, kterému byl žalobce přítomen a byl seznámen s podklady rozhodnutí, přičemž žalobce nenavrhl provedení dalších důkazů. Žalobci tedy již s ohledem na uvedené muselo být zřejmé, že správní orgán I. stupně hodlá ve věci vydat rozhodnutí. Následně se správní orgán I. stupně rozhodl doplnit podklady rozhodnutí o výsledky svědků – zasahujících policistů, o čemž žalobce vyrozuměl. Ve vyrozumění ze dne 19. 9. 2012 byl žalobce opětovně upozorněn na možnost uplatnění svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v souvislosti s uvedeným výsledkem svědků.

Závěrem stěžovatel namítl také nesprávnost rozhodnutí krajského soudu o náhradě nákladů řízení, neboť dle názoru stěžovatele úkony zástupce žalobce ze dne 20. 8. 2014 a ze dne 18. 9. 2014 (omluvy zástupce žalobce z nařízených jednání), za které krajský soud žalobci přiznal náhradu nákladů představující odměnu za dva úkony právní služby a dva režijní paušály, nelze považovat za úkony podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

III.

Vyjádření žalobce

Žalobce s kasační stížností stěžovatele nesouhlasil a označil za nesprávnou úvahu stěžovatele, že důvodem podání správní žaloby byla polemika s právní kvalifikací jednání žalobce, a nikoli polemika se zjištěným skutkovým stavem. Žalobce uvedl, že měl a má velké výhrady proti zjištěnému skutkovému stavu a se svým obviněním nesouhlasí, neboť před jízdou nepožil alkoholické nápoje. Paradoxně však nebyl obviněn z řízení pod vlivem alkoholu, ale z toho, že se odmítl podrobit lékařskému vyšetření, zda je či není pod vlivem alkoholu. Jestliže tedy byl žalobce obviněn z toho, že se odmítl podrobit lékařskému vyšetření, a argumentačně akcentuje, že zde není v situaci, kdy by byl povinen se takovému vyšetření podrobit, nelze z toho dovozovat, že by souhlasil se zjištěným skutkovým stavem. Nejde tedy o problém právní, ale skutkový.

Jestliže tedy krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení spočívající v nemožnosti vznést námitky, které by byly způsobitelné vyvrátit obsah či

pravost skutkového stavu, pak je zřejmé, že šlo o vady řízení, které znemožnily řádné zjištění skutkového stavu věci. Krajský soud tedy nevybočil ze své pravomoci, jestliže přistoupil ke zrušení rozhodnutí stěžovatele, přičemž toto rozhodnutí mohl také v souladu se žalobními body zrušit s argumentací opřenu navíc o porušení § 2 odst. 2 a § 3 správního řádu. Pokud tak však krajský soud učinil s ohledem na konkrétní ustanovení správního řádu, které představuje naplnění základních zásad činnosti správních orgánů, neznamená to, že by šlo o zrušení správního rozhodnutí mimo žalobní body. Žalobce uvedl, že důvody, pro které bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno, spočívající v konečném důsledku v nedostatečném a nesprávném zjištění skutkového stavu, byly již v žalobě obsaženy, a to přinejmenším implicitně. Přesto žalobce souhlasí s postupem a odůvodněním rozsudku krajského soudu, který zkoumal, zda rozhodnutí stěžovatele odpovídalo kritériím stanoveným v § 2 až § 8 správního řádu. V žádném zákoně pak není uveden požadavek na uvedení konkrétních žalobních bodů, ale naopak plně postačí odkaz v žalobě na porušení základních zásad činnosti správních orgánů obsažených v § 2 až § 8 správního řádu. Podle názoru žalobce je v souzené věci třeba v ústavní rovině „vybalancovat“ požadavky na zcela bezchybná rozhodnutí a podání. Jestliže požadavky na správní rozhodnutí nejsou zcela striktní a je tolerováno nedodržování správního řádu správním orgánem, pokud nejde o zásadnější pochybení mající vliv na výsledek rozhodování, pak by jistou toleranci mělo mít i vymezení žalobních bodů.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a jedná za něj pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3, 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel v kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud nepřipadně vytkl správnímu orgánu I. stupně, že žalobci nesdělil, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí již bylo nebo k určitému okamžiku bude ukončeno, neboť touto výtkou krajský soud překročil v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. rozsah žalobních námitek. V žalobě totiž žalobce nenamítal, že by mu správní orgán I. stupně nesdělil, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí již bylo nebo k určitému okamžiku bude ukončeno, resp. jej nevyrozuměl o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí, a zasáhl tak do práv žalobce.

Zde je třeba zdůraznit, že v souladu s § 75 odst. 2 větou první s. ř. s. přezkoumává soud napadené výroky rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů. Správní soudnictví je tedy ovládáno zásadou dispoziční. Tato zásada je výslovně prolomena pouze v § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud, pokud zjistí, že napadené rozhodnutí trpí takovými

pokračování

vadami, jež vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Z povahy věci pak soud přihlédne i k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s., byť by nebyly výslovně namítány, ovšem pouze tehdy, pokud brání posouzení důvodnosti (alespoň některých) žalobních námitek. To připadá nejčastěji v úvahu u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání v případě, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci, což je právě také případ případného porušení § 36 odst. 3 správního řádu. K případným procesním pochybením ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. krajský soud ovšem nemůže přihlédnout bez žalobní námítky, pokud takové vady řízení nebrání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84). V daném případě jde ovšem o případnou vadu řízení, k níž může soud přihlédnout jen k žalobní námitce, když ani z rozsudku krajského soudu není patrné, proč by měla jím tvrzená vada řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. znemožňovat věcné posouzení uplatněných žalobních námitek. To je dáno již tím, že krajský soud se uplatněným žalobním bodům a jejich případné souvislosti s procesní vadou, kterou shledal, vůbec nevěnoval (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 5 Afs 33/2010 – 55).

Překročení rozsahu žalobních bodů krajským soudem je naopak vadou, ke které Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 – 63).

V této souvislosti neobstojí ani argumentace žalobce, že předmětný žalobní bod obsahovala jeho žaloba implicitně, resp. že žalobce není povinen žalobní body konkretizovat. Obsahovým vymezením žalobního bodu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58 (publikováno pod č. 835/2006 Sb. NSS), kde mimo jiné uvedl, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „konkrétní“ je myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Ke skutkovým tvrzením blíže vysvětlil, že nemohou být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž *se musí jednat o zcela jasně individualizovaný, a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný popis*. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu pro vytýčení mezí, v nichž se soud může a má v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného, aby mohl v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení náležitě využít možnosti procesní obrany. *Žalobce je povinen vylíčit, 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.*

Nejvyšší správní soud ovšem konstatuje, že žaloba neobsahuje, a to ani implicitně, žalobní bod konkrétně vytýkající po skutkové a právní stránce, že žalobci nebylo správním orgánem I. stupně sděleno, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí již bylo nebo k určitému okamžiku bude ukončeno, tj. porušení § 36 odst. 3 správního řádu, resp. § 73 odst. 2 zákona o přestupcích. Žalobce tedy takové pochybení v žalobě nevytýkal a nedovozoval z něj žádné důsledky vzhledem ke zjištění skutkového stavu, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí. Krajský soud se tedy mylně domníval, že je oprávněn a povinen posoudit tuto domnělou vadu z úřední povinnosti.

Jako důvodnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud také námitku týkající se krajským soudem přiznané náhrady nákladů řízení, neboť je třeba přisvědčit názoru stěžovatele, že úkony zástupce stěžovatele ze dne 20. 8. 2014 a ze dne 18. 9. 2014 (omluvy zástupce žalobce z nařízených jednání spojené se žádostí o odročení jednání), za které krajský soud žalobci přiznal náhradu nákladů představující odměnu za dva úkony právní služby a dva režijní paušály, nelze považovat za úkony podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, jak mylně krajský soud dovodil. Pouhá omluva spojená se žádostí o odročení jednání není písemným podáním nebo návrhem ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. V této souvislosti je však vhodné uvést, že s ohledem na zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení, nemůže výrok o náhradě nákladů řízení v žádném případě obstát.

V.

Závěr a náklady řízení

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. května 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu