

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **L. Č.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2014, č. j. JMK 24401/2014, sp. zn. S-JMK 24401/2014/OD/St, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 1. 2016, č. j. 22 A 42/2014 – 28,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 1. 2016, č. j. 22 A 42/2014 – 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Břeclav, odboru správních věcí a dopravy ze dne 6. 12. 2013, č. j. MUBR 83979/2013, sp. zn. MUBR-S 31135/2013 OSVD (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), jehož skutkovou podstatu

naplnil porušením § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu tím, že dne 8. 5. 2013 v 14:01 hod. v Břeclavi na ulici Lidická při řízení motorového vozidla tov. zn. VW Caddy, RZ: X, jel naměřenou rychlostí 65 km/h. Při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ve výši ± 3 % mu tedy byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 62 km/h. V daném úseku je dovolena maximální rychlost jízdy 50 km/h, stěžovatel tak překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zákonem o silničním provozu pro jízdu v obci minimálně o 12 km/h. Za spáchaný přestupek mu byla dle § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 1 500 Kč.

[3] Námitce, že stěžovatel nebyl vyzván k doplnění blanketního odvolání, soud nepřisvědčil. Součástí správního spisu je usnesení ze dne 27. 1. 2014, č. j. MUBR 5953/2014, v němž správní orgán prvního stupně stěžovateli určil lhůtu k doplnění odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podaného dne 6. 1. 2014 o odvolací důvody, příslušná tvrzení a důkazy, jak uvedl v podaném odvolání, a to do 8 dnů ode dne doručení tohoto usnesení. Zásilka obsahující spolu s dalšími dokumenty (vyrozumění o zaslání kopie spisového materiálu včetně kopie spisu, jejíž převzetí stěžovatel výslovně v žalobě potvrdil) rovněž usnesení ze dne 27. 1. 2014 byla osobně převzata tehdejším zmocněncem stěžovatele, Ing. M. J., který však v poskytnuté lhůtě na výzvu nijak nereagoval. Tvrzení, že stěžovatel, resp. jeho zmocněnec, nebyl vyzván k doplnění blanketního odvolání, tedy nemá oporu ve spisovém materiálu.

[4] Zbývající část žalobních námitek směřovala k otázkám náležitého zjištění skutkového stavu, resp. ke správnosti provedeného dokazování. Stěžovatel především namítal, že měření rychlosti jeho vozidla bylo provedeno v rozporu s návodem k obsluze a že správní orgány pochybily, pokud se ve správním řízení nesnažily ověřit, zda obsluha měřícího zařízení postupovala v souladu s tímto návodem.

[5] Krajský soud dospěl ve shodě se správními orgány obou stupňů k závěru, že skutkový stav byl zjištěn tak, aby mohl být stěžovatel bez důvodných pochybností shledán vinným ze spáchání popsaného přestupku. Jako podklady pro napadené rozhodnutí sloužily především oznámení přestupku Policie ČR sepsané na místě dne 8. 5. 2013; úřední záznam sepsaný službu konajícími policisty o popisu dané události; záznam o přestupku, jehož součástí je i fotografie vozidla stěžovatele, z něhož vyplývá, že zachycenému vozidlu byla v rozhodné době naměřena rychlost jízdy 65 km/h (resp. po odečtení odchylky 62 km/h); ověřovací list, podle něhož byl silniční rychloměr ověřen jako stanovené měřidlo a lze jej používat k měření rychlosti silničních vozidel. Měření bylo tedy prováděno pomocí certifikovaného silničního rychloměru, jehož funkčnost byla ověřena Autorizovaným metrologickým střediskem (s platností ověřovacího listu od 17. 9. 2012 do 16. 9. 2013).

[6] Při posouzení námitek rozporujících zjištěný skutkový stav a uplatněných poprvé až v žalobě vycházel krajský soud z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu. Konstatoval, že stěžovatel zůstal po celou dobu správního řízení pasivní. V souladu se závěrem uvedeným v rozsudku NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 – 43, uvedl, že jakkoliv je správní soudnictví podrobeno principu plné jurisdikce, není jeho cílem nahrazovat řízení před správním orgánem, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci. Jinak řečeno, účastník správního řízení nemůže svoji liknavost zhojit až v řízení soudním. V takovém případě by byla totiž

popřena samotná koncepce správního soudnictví založená na následném přezkumu zákonnosti pravomocných správních rozhodnutí. Tyto závěry jsou podle názoru soudu plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc.

[7] S ohledem na shora uvedený právní názor, že úkolem správního soudnictví není suplovat řízení před správním orgánem, a rovněž s ohledem na omezený revizní přezkum v odvolacím řízení nelze v řízení před správními soudy posoudit důvodnost námitek zpochybňujících zjištěný skutkový stav, které byly účelově uplatněny až v řízení před krajským soudem. Pokud se stěžovatel domníval, že správní orgány v tomto ohledu jakkoli pochybily, nic mu nebránilo skutková zjištění rozporovat nejpozději v odvolacím řízení. Jelikož však nyní namítané skutečnosti ohledně provedeného měření nebyly v průběhu správního řízení uplatněny a zjištěný skutkový stav nevyvolával žádné konkrétní pochybnosti, nebylo povinností správních orgánů se těmito otázkami blíže zabývat, a to ani v řízení v prvním stupni, ani v řízení odvolacím. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Vzhledem k pasivitě stěžovatele v průběhu celého správního řízení tedy nelze tyto námitky v řízení před soudem projednat (srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 As 215/2014 nebo obdobně rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 – 39).

[8] Z důvodu nepřípustnosti námitek zpochybňujících zjištěný skutkový stav soud považoval za nadbytečné zabývat se návrhem na provedení dokazování přiloženým odborným posudkem majícím dokládat právě tato jeho tvrzení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

[10] Po obsáhlé rekapitulaci dosavadního řízení stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu ve věci sporné výzvy k doplnění blanketního odvolání. Konkrétně namítá, že skutkové zjištění soudu není správné. Není zřejmé, z čeho své zjištění krajský soud dovodil.

[11] Stěžovatel popírá, že by obsahem zásilky mu doručené bylo usnesení, ve kterém by bylo uvedeno, do kdy a jak má doplnit své odvolání. Za této situace bylo nutné zkoumat příslušnou doručenku (zásilku), a to, zda je na ní uvedeno, že obsahem zásilky je usnesení a jaké. Krajský soud však neprovedl dokazování textem dodejky (doručenky) a zřejmě vyšel z předpokladů, který však v daném případě nebyl a obecně ani nemusí být pravdivý.

[12] Skutečnost, že je ve spisu založeno usnesení ještě samo o sobě neznamená, že takový jeho stejnopis byl zaslán účastníkovi řízení. Bez dokazování obsahu zásilky jde o popření formální rovnosti účastníků soudního řízení. Z napadeného rozsudku nevyplývá, že by soud zkoumal pomocí doručenky obsah zásilky, ve které mělo být údajně doručeno poučení a výzva k doplnění odvolání.

[13] Posláním Nejvyššího správního soudu není, aby jako první zkoumal obsah doručenky a vyvozoval z ní skutková zjištění. Z uvedeného důvodu navrhuje, aby věc byla

za účelem doplnění dokazování vrácena krajskému soudu. Stěžovatel legitimně očekával, že pokud učinil sporným obdržení výzvy a poučení k doplnění odvolání, bude soud povinen zkoumat doručení pomocí doručenky a nespokojí se s pouhou skutečností, že stejnopis takovéto písemnosti je založen ve spisu.

[14] Bez ohledu na výše uvedené stále platí, že stěžovatel nebyl poučen řádně o tom, jak má odvolání doplnit. Nestačí, aby byl paušálně poučen, že odvolání musí obsahovat náležitosti stanovené v § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád"), a v § 37 odst. 2 správního řádu, aniž by v poučení bylo uvedeno, jaké konkrétní náležitosti odvolání musí mít. Stěžovatel ani jeho zmocněnec nedisponují dobrou znalostí správního řádu. Stěžovatel nemá dostatek finančních prostředků, a proto poučení bylo nedostatečné. Pouhý odkaz na paragrafy, aniž by bylo uvedeno, co přesně stanoví jako řádné poučení o procesních právech a povinnostech, nepostačuje. Nedostatečné poučení o procesních právech a povinnostech není ničím jiným, než porušením ústavně zaručeného práva na právní pomoc v řízení před orgánem veřejné správy, jakož i porušením ústavně zaručeného práva na řádné řízení s orgánem veřejné moci v řízení o trestním obvinění, kterým řízení o přestupku bezpochyby je.

[15] Skutkový stav, na základě kterého správní orgány rozhodovaly, je v rozporu se spisovým materiálem, resp. nemá ve spisu oporu. Z uvedeného důvodu byl naplněn důvod pro zrušení rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Správní orgány vycházely toliko z fotografie z měřícího zařízení, kterou považovaly za tzv. privilegovaný důkaz.

[16] Žádným způsobem se nesnažily ověřit, zda obsluha měřícího zařízení postupovala v souladu s návodem k obsluze. Správnímu orgánu je z vlastní úřední činnosti známo, že zejména při měření rychlosti existuje mnoho variant, při kterých je měřicím zařízením vyhodnoceno měření jako správné, naměří však odlišnou rychlost, než je skutečná rychlost vozidla.

[17] Stěžovatel popřel, že by dne 8. května 2013 v rozhodné době řídil vozidlo rychlostí 62 km/h. Měření nebylo provedeno v souladu s návodem k obsluze měřícího zařízení RAMER 7CCD, což stěžovatel doložil odborným posudkem, který za účelem sepsání žaloby nechal vyhotovit.

[18] Stěžovatel je přesvědčen, že judikatura, ze které krajský soud vycházel, na projednávanou věc nedopadá. V žádném případě nebyl jeho přístup v průběhu správního řízení liknavý (pasivní). Předpokládal totiž, že nebude z posuzovaného přestupku uznán vinným, neboť pro jeho odsouzení neexistovaly žádné důkazy. Svůj nesouhlas projevil proto až prostřednictvím odvolání a důvodně očekával, že jeho věc bude z úřední povinnosti přezkoumána žalovaným. Rovněž plánoval doplnění odvolání, k čemuž však z výše uvedených důvodů nedošlo.

[19] O možnosti obstarat odborný posudek se dozvěděl až poté, co byl odsouzen a poté, kdy mu kvalifikovanou právní moc poskytl advokát, který podal v jeho prospěch správní žalobu. Stěžovatel upozorňuje, že vůbec netušil, že existuje nějaký návod k měření a zacházení s měřícím zařízením a toto mu sdělil až jeho zástupce. Argumentace krajského soudu je nesprávná. Stěžovatel nechtěl, aby soud suploval činnost správních orgánů. Pouze usiloval o to, aby soud přezkoumal rozhodnutí o vině za pomoci jednoho nového důkazu,

a to odborného posudku, který byl dříve pro něho nedosažitelný a tedy, aby tento důkaz byl proveden a vyhodnocen.

[20] Redukovat činnost správních soudů v řízení o trestním obvinění pouze na přezkum vyřízení odvolacích námitek bez možnosti tyto odvolací námitky blíže doplnit a rozvést, neodpovídá stávající konstrukci přezkumu správních rozhodnutí v řízení o trestním obvinění.

[21] Z výše uvedených důvodů navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[22] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Následně soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[24] Soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že mu nebyla doručena výzva k doplnění odvolání, ani v tom, že nebyl náležitě poučen, jakým způsobem má odvolání doplnit.

[25] Ze správního spisu ověřil, že dne 24. 9. 2013 správní orgán prvního stupně vydal příkaz o uložení pokuty, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu. Proti uloženému příkazu podal prostřednictvím zástupce Ing. J. včasný odpor. Správní orgány nařídily ve věci ústní jednání na 27. 11. 2013.

[26] Zástupce stěžovatele dne 27. 11. 2013 cca kolem 9:30 hod. pracovnici Městského úřadu v Břeclavi telefonicky sdělil, že nařízené jednání pro technické potíže s vozidlem nestihne. Byl upozorněn na to, že je povinen omluvu podat písemně. Dne 27. 11. 2013 proběhlo ústní jednání, k němuž byl předvolán jak stěžovatel, tak jeho zástupce. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel ani jeho zmocněnec k ústnímu jednání bez náležité omluvy nedostavili, jednání proběhlo v nepřítomnosti obviněného. Žádná písemná omluva nebyla do vydání prvostupňového rozhodnutí ze strany stěžovatele či jeho zástupce uplatněna. Dne 6. 12. 2013 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí č. j. MUBR 83979/2013, sp. zn. MUBR-S 31135/2013 OSVD, proti němuž podal stěžovatel prostřednictvím zástupce včasné odvolání. V něm jednak požádal o vyhotovení komplexní kopie spisové dokumentace a stanovení přiměřené lhůty k doplnění odvolání. Současně uvedl, že tato lhůta počne běžet dnem převzetí kopie spisové dokumentace.

[27] Písemností ze dne 27. 1. 2014 byla správním orgánem zástupci stěžovatele požadovaná kopie spisového materiálu zaslána (doručenka založena na č. l. 30 správního spisu, přijetí této písemnosti stěžovatel výslovně potvrdil v žalobě). Tatáž doručenka pak

prokazuje i zaslání a převzetí usnesení ze dne 27. 1. 2014, č. j. MUBR 5953/2014, k doplnění odvolání zástupcem stěžovatele.

[28] Stěžovatel účelově vytrhává odůvodnění krajského soudu z kontextu. Krajský soud skutečně uvedl, že součástí spisu je spolu s dalšími dokumenty i ono sporné usnesení. Své rozhodovací důvody však opřel zejména o závěr, že ono usnesení si zástupce stěžovatele spolu s dalšími dokumenty (jejichž přijetí v žalobě osobně potvrdil) osobně převzal. Uvedené údaje soud nemohl objektivně ověřit jinak, než z doručenky založené na č. l. 30 správního spisu.

[29] Pokud v řízení o žalobě ve správním soudnictví vychází soud z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56; ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS; nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 – 75). Stěžovatel kromě ničím nepodloženého tvrzení, že mu příslušné usnesení nebylo doručeno, soudu žádné důkazy či návrhy důkazů, které by údaje z doručenky založené ve správním spisu alespoň zpochybnily, nenabídl. Za této situace nebylo nutné nařizovat jednání a provádět dokazování. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, že dokazování konkrétní doručenkou neprováděl. V řízení o žalobě ve správním soudnictví není obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) považován bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením správního řízení, správní spis je obrazem a výsledkem tohoto správního řízení, dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[30] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou ve věci nedostatečného poučení, jakým způsobem měl stěžovatel odvolání doplnit. Výzva obsahovala veškeré údaje, které má stěžovatel, resp. jeho zástupce, doplnit, a to rozsah, v jakém stěžovatel prvostupňové rozhodnutí napadá a uvedení rozporu s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež vydání rozhodnutí předcházelo. Stěžovateli byla k doplnění stanovena 8 denní lhůta.

[31] Soudu je navíc z úřední činnosti známo (namátkou např. rozhodnutí NSS ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 215/2015 – 72; ze dne 10. 1. 2017, č. j. 8 As 49/2016 – 34; ze dne 8. 2. 2017, č. j. 3 As 48/2016 – 19), že Ing. J. zastupuje v řízení před správními orgány osoby obviněné z dopravního přestupku opakovaně. S náležitostmi odvolání, jakož i s procesním postupem správních orgánů je tedy důkladně obeznámen. Stěžovatel, resp. jeho zástupce, si byl nedostatku odvolání zcela vědom, neboť v odvolání výslovně uvedl, že po obdržení kopie spisového materiálu náležitosti odvolání doplní. Veškeré tyto kasační námitky proto považuje soud za zcela účelové.

[32] Předmětem sporu v projednávané věci je především otázka povinnosti krajského soudu připustit a vypořádat se se skutkovými tvrzeními (popř. provést k tomu navržené důkazy) zpochybňujícími zjištěný skutkový stav, které nebyly bez zjevného důvodu uplatněny ve správním řízení.

[33] Nyní rozhodující senát usnesením ze dne 2. 6. 2016, č. j. 9 As 34/2016 – 46, řízení o kasační stížnosti v projednávané věci ve smyslu § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil, neboť mu bylo z úřední činnosti známo, že touto otázkou se bude zabývat rozšířený senát

ve věci 10 As 24/2015. Vzhledem ke skutečnosti, že rozšířený senát ve shora uvedené věci usnesením ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 – 71, již o předložené otázce rozhodl, překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, odpadla a usnesením ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 As 34/2016 – 48, bylo rozhodnuto o pokračování v řízení.

[34] Rozšířený senát konstatoval, že „[s]*kutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, a s ohledem na princip plné jurisdikce ani nemůže znamenat, že tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které obviněný z přestupku poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné. Může-li krajský soud v souladu s principem plné jurisdikce samostatně a nezávisle hodnotit správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a na nich založené napadené výroky rozhodnutí přezkoumat v mezích žalobních bodů, musí být obviněnému z přestupku především umožněno tato skutková zjištění v řízení před krajským soudem zpochybňovat. Jinými slovy, jen proto, že obviněný z přestupku neuplatnil tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jim odpovídající důkazní návrhy v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl, nemůže krajský soud stejná žalobní tvrzení bez dalšího odmítnout jako opožděná nebo účelová*.

Otázkou pasivity obviněného z přestupku ve správním řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 6. 1. 2016, čj. 2 As 217/2015 - 47. S podstatnou částí argumentace v této věci se rozšířený senát ztotožňuje. Lze tak vymezit dvě situace, jejichž rozlišujícím kritériem je správné a úplné zjištění skutkového stavu (§ 3 správního řádu). Pokud správní orgány opatří takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění, změna pasivního postoje obviněného ve správním řízení v aktivitu v soudním řízení zřejmě nepovede k jeho úspěchu. Typicky tomu může být v situacích překročení nejvyšší povolené rychlosti jízdy, kdy bude závěr správního orgánu o naplnění skutkové podstaty přestupku podpořen navzájem nerozpornou a přesvědčivou sadou důkazů, přičemž teprve v žalobě přijde žalobce s obecnými a k věci se nijak blíže nevztahujícími důkazními návrhy ohledně možné chybovosti měřicího přístroje; podobně v případech obhajoby obviněného z přestupku týkajícího se řízení vozidla pod vlivem návykové látky, k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS (zejména body 3, 21, 23, a 28).

Odlišná situace nastane tehdy, neprovedou-li správní orgány dostatečné zjištění skutkového stavu věci, tedy úplné dokazování rozhodných skutečností a přesto rozhodnou o vině. Pak obviněný v řízení před soudem jistě může poukázat na možné jiné rozumně se nabízející varianty skutkového děje, případně k tomu nabídnout důkazy. Je na krajském soudu, aby v mezích možností soudního přezkumu tato tvrzení podrobil konfrontaci s napadeným rozhodnutím a s obsahem správního spisu a případným dokazováním „oddělil zrno od plev“, tzn. nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného eliminoval. Prostor pro dokazování vymezuje soudní řád správní.

Jak bylo uvedeno shora, je právem obviněného zvolit si způsob obhajoby, bez ohledu na to je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský

soud je proto v mezích žalobních bodů povinen přezkoumat, zda správní orgány - nezávisle i na případné pasivitě obviněného v řízení o přestupku – této své povinnosti v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku dostály.

Jak ale současně uvedl rozšířený senát v usnesení odkazovaném v bodě [44] shora, obecný požadavek na souladnost přestupkového řízení s limity ústavněprávními a mezinárodními neopravňuje k tomu, aby u ustanovení upravujících procesní náležitosti přestupkového řízení byl použit takový výklad, který by ve svých důsledcích znemožnil účinný postih za protiprávní jednání. Jinými slovy, využije-li „obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel" všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal." (body 20 a 21 usnesení). Správní orgán nedisponuje „nekonečnou fantazií", není tedy povinen předvídat a ve svém rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námitku obviněného z přestupku. Zákon ovšem správnímu orgánu ukládá, aby i při pasivitě obviněného v řízení o přestupku opatřil dostatečné množství důkazů, které přestupek, jenž je obviněnému kladen za vinu, jasně a nepochybně prokazují.

Krajský soud tedy na základě žaloby přezkoumá, zda správní orgány v řízení o přestupku opatřily takovou sadu důkazů, která po provedeném zhodnocení s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se obviněný příslušného přestupku (skutku) dopustil, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení viny obviněného z přestupku. Dospěje-li k závěru, že správní orgán své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dostál, může krajský soud nově uplatněná žalobní tvrzení ve světle takto zjištěného skutkového a právního stavu věci shledat irelevantními (tj. soud zjistí, že s řízením nijak nesouvisí a nejsou pro jeho výsledek podstatná nebo jsou zcela nadbytečná) nebo nevěrohodnými (tj. soud jejich pravdivosti ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci neuvěří) a nově vznesené důkazní návrhy k jejich prokázání jako nadbytečné odmítnout. Tyto své závěry však krajský soud musí vždy náležitě odůvodnit.

Naopak pokud krajský soud zjistí, že správní orgány v řízení o přestupku nepostupovaly v souladu s požadavkem na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhovaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil. To může v souladu s § 52 a 77 s. ř. s. učinit porovnáním nových tvrzení s důkazy již provedenými v řízení před správními orgány, zopakováním důkazů již provedených nebo provedením důkazů nových, resp. nově navrhovaných. Přitom platí, jak bylo uvedeno shora, že smyslem soudního přezkumu ve správním soudnictví není nahrazovat činnost správních orgánů a vyprazdňovat účel správního řízení. Pokud tedy krajský soud dospěje k závěru, že nedostatky ve zjištění skutkového stavu jsou takového rozsahu, že jejich odstraňování by znamenalo nahradit činnost správních orgánů, uloží soud tuto povinnost správnímu orgánu (§ 76 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.)".

[35] Rozšířený senát tedy dospěl k odlišnému závěru, než dosavadní judikatura, ze které krajský soud při hodnocení námitek zpochybňujících zjištěný skutkový stav vycházel. Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela

pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud proto nemůže bez dalšího odmítnout jako opožděné nebo účelové. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. května 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu