



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **R. K.**, zastoupené Mgr. René Gemmelem, advokátem se sídlem K. Sliwky 126/18, Karviná – Fryštát, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 10. 2007, č. j. 58 Ca 34/2007 - 56,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 10. 2007, č. j. 58 Ca 34/2007 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2005, č. j. DSH/2633/05/HA. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil jednu větu odůvodnění rozhodnutí Městského úřadu Orlová, odboru dopravy ze dne 19. 1. 2005, č. j. OD/PŘ/467/04/OŽ, kterým byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a byla jí uložena pokuta ve výši 500 Kč za porušení ustanovení § 4 písm. a), písm. b) a § 53 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů a byla jí též uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

II.

Nejprve je vhodné uvést, že Krajský soud v Ostravě o shora uvedeném rozhodnutí žalovaného rozhodoval již rozsudkem ze dne 23. 3. 2006, č. j. 58 Ca 18/2005 - 22. Soud tímto rozsudkem vyhověl žalobě stěžovatelky a zrušil citované rozhodnutí žalovaného, protože je shledal pro jeho vadný výrok nepřezkoumatelným. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 4. 2007, č. j. 2 As 72/2006 - 44, vyhověl a citovaný rozsudek zrušil s tím, že uvedené rozhodnutí žalovaného je srozumitelné a přezkoumatelné, a proto věc vrátil k dalšímu řízení krajskému soudu [§ 110 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].

III.

Stěžovatelka v nyní projednávané kasační stížnosti uplatnila důvody obsažené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; dále vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost; a konečně nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatelka nejprve polemizuje s názorem Nejvyššího správního soudu a nadále považuje rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro vadu řízení.

Stěžovatelka rovněž namítá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakož i rozhodnutí žalovaného, spočívala zejména na výsleších svědků, které byly provedeny v rozporu se správním řádem poté, co správní orgán prvního stupně již vydal rozhodnutí, proti kterému podala odvolání. Takové doplnění dokazování může správní orgán I. stupně dle ustanovení § 56 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu provést jen na návrh účastníka řízení. Stěžovatelka však výslech těchto svědků nenavrhl.

Další vadu správního řízení spatřuje stěžovatelka v tom, že správní orgány nezaslaly kopie protokolu o ústním jednání jejímu právnímu zástupci. Přitom v odvolání jejího právního zástupce bylo zdůrazněno, že bude odůvodněno až po zaslání tohoto protokolu. Správní orgány nejenže tento protokol nezaslaly, ale navíc odvolací orgán rozhodl, aniž jí anebo jejímu právnímu zástupci dal prostor k odůvodnění odvolání, protože ji údajně neupozornil, že opisy zaslány nebudou. Pokud již správní orgán odmítl tyto kopie zaslat, měl podle stěžovatelky toto stanovisko jejímu právnímu zástupci alespoň sdělit s upozorněním, že ve věci bude rozhodnuto, aby tento mohl odvolání odůvodnit i bez uvedených kopií.

Stěžovatelka rovněž namítá, že dokazování před správními orgány nebylo dostatečné pro rozhodnutí, protože nebyl u ústního jednání před správním orgánem vyslechnut její manžel T. K. a nedošlo k vypracování znaleckého posudku z oboru silniční dopravy k posouzení příčin dopravní nehody. Vyslechnutím pouze svědků v její neprospěch došlo údajně k porušení zásady rovnosti. Předmětné důkazy mají dle stěžovatelky prokázat, že dopravní nehodu nezavinila ona, ale řidič vozidla. Ten měl povinnost přizpůsobit svou jízdu situaci na vozovce tak, aby neohrozil chodce. V daném místě a čase probíhala pouť, chodníky po obou stranách byly zastavěny prodejními stánky a v obou směrech se po vozovce pohybovaly proudy lidí. Proto bylo nepřijatelné, aby řidič vozidla, byť nízkou rychlostí, projížděl v bezprostřední blízkosti chodců tak, že se dokonce svým vozidlem o chodce „otíral“. Řidič neměl davem lidí vůbec projíždět, nýbrž měl vozidlo zastavit a vyčkat, až se vozovka uvolní tak, aby byl průjezd bezpečný. Na to, že se vozidlo otřelo pravým blatníkem o levou nohu stěžovatelky, zareagovala tato „mimoděk“

vytočením nohy do vozovky, na kterou pak vozidlo najelo. Správní orgány tedy pochybily, když ji uznaly vinnou ze spáchání přestupku.

Z těchto důvodů navrhuje stěžovatelka napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

IV.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti, protože podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud se ve svém shora citovaném rozsudku nicméně zabýval věcí pouze v rozsahu tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, přičemž jím vyslovený právní názor byl respektován v následném rozsudku krajského soudu. Je tak zjevné, že zatím neměl procesní prostor pro vyslovení se k relevantním (zejména hmotněprávním) námitkám stěžovatelky. Z tohoto důvodu považuje kasační stížnost jako celek za přípustnou, pouze vyjímá z rozsahu svého přezkumu v tomto řízení tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, protože k této otázce již zaujal stanovisko v citovaném rozsudku. Toliko tato námitka je proto nepřipustná.

V.a)

Ke stížnostní námitce, podle níž rozhodnutí správních orgánů spočívala zejména na výsledcích svědků, které byly provedeny v rozporu se správním řádem, Nejvyšší správní soud uvádí, že z ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. plyne, že tato námitka by mohla být důvodná pouze v případě zjištění vad takového stupně intenzity, že by to mohlo způsobit nezákonnost správního rozhodnutí.

Stěžovatelka předně tvrdí porušení ustanovení § 56 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, a toto porušení spatřuje v tom, že správní orgán I. stupně provedl výslech svědků D. J., V. J. a V. J. až poté, co vydal rozhodnutí, napadené odvoláním. Stěžovatelka se domnívá, že takovéto doplnění dokazování mohlo být provedeno jen na návrh účastníka řízení.

K tomu je nutno uvést, že podle citovaného ustanovení správního řádu „*správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vyrozumí ostatní účastníky řízení o obsahu podaného odvolání, vyzve je, aby se k němu vyjádřili a podle potřeby doplní řízení provedením nově navržených důkazů.*“ Nejvyšší správní soud má nicméně ve shodě s krajským soudem za to, že provedením nenavržených výslechů svědků k porušení tohoto zákonného ustanovení vůbec nedošlo. Smyslem doplnění řízení totiž je zájem na co nejvyšší míře objektivního objasnění věci (obdobný názor viz Vopálka/Šimůnková/Šolín: Správní řád – komentář, C. H. Beck, 1999, str. 150) a takto nazíráno by nemělo žádnou logiku toto doplnění omezovat jen na výslech navržených svědků. Tato nelogičnost argumentace stěžovatelky ostatně ještě více vynikne po přihlédnutí k ustanovení § 59 písm. 1 citovaného zákona, které opravňuje k doplnění řízení odvolací orgán, a to zcela nezávisle na jakýchkoliv návrzích.

Vada řízení, která by byla způsobitelná zapříčinit nezákonnost vydaného správního rozhodnutí, proto určitě nemůže spočívat v tom, že správní orgán I. stupně provedl výslechy i bez návrhu stěžovatelky. K takovéto vadě by proto mohlo dojít například tehdy, když by stěžovatelka nebyla o výsledcích svědků informována nebo nedostala možnost se jich zúčastnit, k čemuž však v projednávané věci nedošlo a stěžovatelka to ani netvrdí [jednomu

výslechu byl právní zástupce stěžovatelky přítomen; druhému sice přítomen nebyl, avšak byl o něm řádně vyrozuměn a nedostavil se k němu bez náležité omluvy].

Tuto námitku proto shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

Co se týče další vytýkané vady správního řízení, tj. odmítnutí správního orgánu zaslat kopie protokolu právnímu zástupci stěžovatelky, Nejvyšší správní soud uvádí, že tímto postupem nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem. Podle ustálené judikatury je totiž ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu třeba vykládat tak, že účastník řízení má právo nejen na pořízení výpisů, ale také na pořízení kopií ze spisu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 143/2001, in: č. 501/2005 Sb. NSS). Nicméně z něj nelze vyvodit povinnost správního orgánu kopie pořídit a zaslat účastníku řízení, a to ostatně i s přihlédnutím k okolnostem tohoto případu, kdy měl právní zástupce stěžovatelky možnost si sám kopie protokolu pořídit (například při výslechu svědka, kterého se účastnil 14. 2. 2005, tedy ještě před vynesením rozhodnutí odvolacího orgánu, ke kterému došlo 1. 4. 2005). Jak navíc vyplývá ze spisu, právnímu zástupci stěžovatelky bylo již 8. 2. 2005 přípisem sděleno, že opis protokolu z ústního jednání mu zaslán nebude, a současně byl poučen o jeho právu ve smyslu ustanovení § 23 odst. 1 citovaného zákona. Měl tak zcela reálnou možnost kopii předmětného protokolu si opatřit.

Ani tato námitka proto nemohla být vyhodnocena jako důvodná.

Další námitka stěžovatelky zněla, že dokazování před správními orgány nebylo dostatečné pro vydání rozhodnutí. Krajský soud totiž v průběhu jednání dne 18. 10. 2007 v reakci na návrh stěžovatelky na doplnění dokazování o výsledcích jejího manžela T. K. a na ustanovení znalce z oboru silniční dopravy usnesením rozhodl, že další dokazování ve věci prováděno nebude.

K tomu zdejší soud uvádí, že je právem soudu rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které ne (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), neboť je třeba vycházet ze zásady volného hodnocení důkazů. Ani tato zásada jej však nezavazuje povinnosti takový postup odůvodnit a vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy není nutno provést (obdobně viz např. rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 5 Afs 147/2004, in: www.nssoud.cz). V opačném případě totiž může nastat situace tzv. opomenutého důkazu, která je v některých konstelacích způsobila vyvolat až protiústavní stav. Konstatování krajského soudu, uvedené v odůvodnění rozsudku, podle něhož je věcí úvahy správního orgánu, které důkazy ve správním řízení provede a které nikoli, spolu s odkazem na skutečnost, že stěžovatelka v průběhu správního řízení výsledkem svého manžela nenavrhl, by proto samo o sobě nemohlo být dostatečným odůvodněním neprovedení výsledku. Krajský soud rozhoduje ve věcech přezkumu rozhodnutí správních orgánů v plné jurisdikci, takže nemůže být argumentem proti provedení důkazu to, že takový důkaz nebyl navržen již v průběhu správního řízení (obdobně viz např. rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 1 As 42/2005, in: www.nssoud.cz). Zároveň však nelze přehlédnout, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku na výpověď T. K. učiněnou při podání vysvětlení odkázal, přičemž z této výpovědi vyplývá, že se stěžovatelkou šel po pravé straně co nejbližší chodníku, ta se najednou otočila doleva a přestala ho držet kolem pasu a on uviděl, že těsně vedle nich jelo vozidlo, které se předním blatníkem otřelo o nohu stěžovatelky. Poté vozidlo najelo pravým kolem na nohu stěžovatelky a tam zůstalo stát a couvlo teprve na jeho výzvu.

Lze tak ve shodě s krajským soudem konstatovat, že z důkazů provedených správními orgány je jednoznačně prokazatelný průběh celé události a stěžovatelka nenabízí žádnou jinou verzi příběhu. Pouze odůvodňuje svoje chování a naopak kritizuje chování řidičky předmětného vozidla. Takováto argumentace však nemůže zpochybnit výsledky provedení dokazování.

Ani samotná stěžovatelka tak v podstatě nikterak nezpochybnila popis skutkových okolností přestupku, učiněný správními orgány a krajským soudem, a za této situace si zdejší soud nedokáže představit relevanci stěžovatelkou navržených a neprovedených důkazů. Je proto možno shrnout, že zjištění získaná případným výslechem jejího manžela a vypracováním znaleckého posudku zjevně nemohla vést k závěru o tom, že se předmětného přestupku nedopustila. Tyto důkazy totiž mají dle stěžovatelky prokázat, že dopravní nehodu nezavinila ona, ale řidička vozidla. Klíčovými skutečnostmi, které však stěžovatelka nerozporuje, jsou totiž to, že předmětné vozidlo jelo středem vozovky, jelo nízkou rychlostí a že stěžovatelka měla v případě neschůdnosti pravého chodníku postupovat podle ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, podle něž měla za dané situace jít po levé krajnici, případně co nejbližší levému okraji vozovky.

Stěžovatelčinu námitku, že došlo k nesprávnému posouzení skutkového a právního stavu v důsledku nedostatečného dokazování, tak nelze považovat za důvodnou.

V.b)

Přes shora uvedenou nedůvodnost uplatněných stížnostních námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, byť na základě odlišné argumentace, než kterou předestřela stěžovatelka.

Vycházel přitom nutně z limitů přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu, obsažených v ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je totiž Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Překročit tyto důvody lze jen tehdy, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné (k tomu podrobněji viz dále).

Nejvyšší správní soud především nemohl opomenout skutečnost, že v rozsudku ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. 5 As 42/2007 (www.nssoud.cz) vyslovil právní názor, že „u dopravní nehody, jejímž jediným účastníkem a současně jediným zraněným byl pouze řidič, který způsobil dopravní nehodu, spočívá nebezpečnost jednání a zájem společnosti na potrestání pouze za porušení zvláštního právního předpisu, nikoliv za nedbalostní sebepoškození zdraví, a proto závěr krajského soudu o nesprávné právní kvalifikaci správním orgánem je správný. Sankce za nedbalostní sebepoškození zdraví by nebyla účinná, účelná a neměla by smysl.“ Jakkoliv je z citovaného úryvku judikátu patrné, že oba porovnávané případy nejsou zcela identické (ve věci vedené pod sp. zn. 5 As 42/2007 šlo o dopravní nehodu s jediným účastníkem – řidičem, který vyjel mimo pozemní komunikaci a čelně narazil do stromu, zatímco v nyní rozhodované věci stěžovatelka nebyla řidičkou a účastníci dopravní nehody byli dva), je jejich právní podstata v zásadních rysech srovnatelná. Protože zdejší soud nevidí žádný rozumný důvod, pro který by se měl od citovaného právního názoru jakkoliv odchylovat, musel by kasační stížnosti vyhovět, pokud by samozřejmě jejím obsahem byla argumentace směřující právě tímto směrem. V daném případě tomu tak však není, jelikož tyto důvody stěžovatelka vůbec neuplatnila (viz rekapitulace sub III.).

Protože se zjevně nejedná o žádný případ výjimky ze zásady vázanosti důvody kasační stížnosti předvídaný v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., nemohl zdejší soud překročit uplatněné důvody o citovanou právní argumentaci. Lze tak učinit závěr, že kasační stížnosti nebylo možno z procesních důvodů vyhovět s odkazem na právní názor obsažený v citovaném rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007. V tomto rozsudku obsažená argumentace se totiž týká výhradně interpretace jednoduchého práva (ve smyslu práva obdařeného podústavní právní silou, nikoliv práva upravujícího jednodušší materií) a pokud by Nejvyšší správní soud překročil rozsah uplatněných

stížnostních důvodů pouze proto, že by se neztotožnil s právním posouzením věci provedeným krajským soudem, zcela otevřeně by porušil znění i smysl ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s.

Kromě citovaného rozsudku sp. zn. 5 As 42/2007 však Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout ani další okolnost, která ve svém důsledku vede k závěru o nutnosti vyhovění kasační stížnosti.

V nyní projednávané věci totiž shledal možné zásadní pochybení krajského soudu Nejvyšší správní soud v tom, že v napadeném rozsudku nebylo vůbec přihlédnuto ke skutečnosti, že původní znění ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, na jehož základě byla stěžovatelce uložena sankce ve správním řízení, bylo s účinností ještě před přijetím napadeného rozsudku změněno takovým způsobem, že skutkový stav tohoto případu již nelze podřadit pod citovanou skutkovou podstatu. Tímto mohlo dojít k porušení principu možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele.

Nejvyšší správní soud se proto v dalším zabýval nejprve tím, zda lze vůbec o pochybení krajského soudu v tomto smyslu uvažovat, a pokud ano, zda se jedná o případ pochybení spadající pod některou ze situací předvídaných citovaným ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s.

Ve svých úvahách zdejší soud především nemohl odhlédnout od některých ústavních principů. Vycházel totiž z čl. 95 odst. 1 Ústavy, z něhož plyne, že soudce je při rozhodování vázán zákonem, tedy bezesporu též ústavním zákonem. Z toho lze dovodit jasný imperativ, podle něhož soud nikdy nesmí vědomě rozhodnout způsobem, který by sám považoval za protiústavní. Aby k tomu nedošlo, je povinován k ústavně konformnímu výkladu aplikovaných právních předpisů, příp. k podání návrhu na zrušení zákona (odst. 2 cit. ustanovení).

Předmětné ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích znělo v době vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (19. 1. 2005 a 1. 4. 2005) následovně: „*Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštního zákona způsobí dopravní nehodu, kterou je povinen podle zvláštního zákona neprodleně ohlásit policistovi*“. Zvláštním zákonem je zde míněn zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, který ve svém § 47 stanoví definici dopravní nehody, jež v té době účinném znění vymezila dopravní nehodu jako: „*událost v provozu na pozemních komunikacích ... při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby ...*“.

Citované ustanovení zákona o přestupcích bylo od té doby dvakrát novelizováno. Současné znění s účinností ode dne 22. 8. 2007 pak stanoví, že přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, „*při které je jinému ublíženo na zdraví*“. [Poznámka soudu: v současnosti již jde o ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) tohoto zákona, a to v důsledku přečíslování provedeného během uvedených novelizací.] K této novelizaci došlo zákonem č. 215/2007 Sb., přičemž z důvodové zprávy k tomuto bodu je zcela zřejmý úmysl navrhovatele: „*Návrh jednak odstraňuje nežádoucí duplicitu vzhledem k tomu, že jednání řidiče, kdy usmrtí jinou osobu, je trestným činem dle trestního zákona a nebude postihováno dle zákona o přestupcích. Dále upravuje skutkovou podstatu tak, aby byl řidič potrestán v případě, kdy způsobí zranění jiné osoby, nikoliv sám sobě*“ (Poslanecká sněmovna, tisk č. 174, 5. volební období, in: www.psp.cz).

Lze tak shrnout, že případ stěžovatelky nelze pod aktuální znění této skutkové podstaty vůbec podřadit, protože při předmětné dopravní nehodě nebylo ublíženo na zdraví nikomu jinému kromě ní, jak nepochybně vyplývá ze spisu. Nebylo lze jej tedy pod tuto skutkovou podstatu podřadit již ani v době rozhodování krajského soudu dne 18. 10. 2007.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z toho, že princip možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele je pro účely trestního řízení zakotven na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Navíc, o výslovné akceptaci principu retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele v oblasti správního trestání, jednoznačně svědčí také ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích. Podle něj se odpovědnost za přestupek posuzuje nikoli podle zákona účinného v době spáchání přestupku, nýbrž podle pozdějšího zákona tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Nejedná se tedy o nic jiného než o průmět a konkretizaci citované ústavní zásady do běžného zákona, tj. do zákona o přestupcích.

Jakkoliv totiž Listina výslovně hovoří pouze o trestných činech, stejně jako český překlad Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinálních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního. V současné doktríně sice existují i názory odmítající použití analogie v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srovnej Průcha, Petr, *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007, s. 115), nicméně většina autorů se na přípustnosti takového použití analogie (za předpokladu, že jde o analogii ve prospěch pachatele) shodne (viz Eliáš, Karel, „Obdoba poznámky k analogii v právu“, *Právník* č. 2/2003; Hendrych, Dušan a kol. 2006. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. BECK, s. 411-414; Sládeček, Vladimír, *Obecné správní právo*, 2004, Praha: ASPI, s. 129-131, 149-153). Toto stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05, in: <http://nalus.usoud.cz>; obdobně viz rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002, 2 A 1018/2002-OL-29 a 2 As 69/2003).

Například v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu ... Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“* Ve stejném duchu se nesou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva například ve svém rozsudku ve věci *Öztiirk proti Německu* ze dne 21. 2. 1984 (in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>), bylo by proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje *„každému, kdo je obviněn z trestného činu,“* určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky. Za zmínku jistě stojí, že zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o *„everyone charged with a criminal offence“*, český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako *„každý, kdo je obviněn z trestného činu“*. Nicméně původní anglický pojem má širší význam, jak uvádí v citovaném rozsudku Evropský soud pro lidská práva, a může být chápán jako termín zahrnující *crimes, délits, i contraventions*, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty.

Z právě uvedeného plyne, že s ohledem na úpravu obsaženou na úrovni ústavního i mezinárodního práva a koneckonců i na úpravu plynoucí z citovaného ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, měl krajský soud ve svém rozhodování zohlednit vůdčí princip retroaktivity ve prospěch pachatele a hledat takové řešení případu, které by bylo ústavně konformní, tj. řešení, které by nezasáhlo do ústavně zaručeného práva stěžovatelky.

Touto optikou měl nazírat rovněž na výklad zásad koncentrace a dispozitivnosti, na nichž je založeno žalobní řízení ve správním soudnictví. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již judikoval, že v určitých situacích je třeba uvedené zásady korigovat, aby došlo ke zjemnění tvrdosti zákonné úpravy, a to v případech, kdy žalobce nikoliv vlastní nedbalostí či nedůsledností objektivně není schopen upozornit na některé vady správního řízení v rámci lhůty pro podání žaloby (viz rozsudek sp. zn. 2 Afs 57/2007). Situace nastalá v řešeném případě je do jisté míry srovnatelná, protože k předmětné změně zákona o přestupcích došlo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, takže žalobce na tuto změnu nebyl objektivně schopen upozornit v rámci žalobních bodů, a to nikoliv vlastní vinou. Je vhodné připomenout, že v nyní projednávané věci nabyla citovaná novela účinnosti dokonce až poté, co Nejvyšší správní soud rozhodl o dřívější kasační stížnosti, podané proti předchozímu rozsudku krajského soudu žalovaným. Krajský soud se proto měl touto otázkou zabývat ex offio, nad rámec žalobních bodů, protože platí zásada *iura novit curia* (soud zná právo), takže je třeba trvat na tom, že změna právní úpravy mu musela být známa.

Nejvyšší správní soud má dokonce za to, že jakýkoliv jiný výklad zásady koncentrace řízení by v nyní projednávané věci neodpovídal jejímu samotnému smyslu. Tento smysl totiž soud spatřuje zejména v zájmu na maximální rychlosti a efektivnosti soudního řízení, kdy podle zásady „právo náleží bdělému“ je věcí samotného žalobce, aby v co nejkratší době soudu sdělil všechny výhrady, které vůči napadenému správnímu rozhodnutí uplatňuje. Tento princip je významný i z hlediska ochrany práv dalších účastníků řízení, kterým zaručuje předvídatelnou procesní situaci. Jde tak o jedno z možných řešení při věčném hledání maximální míry rovnováhy mezi zájmem na právní jistotě a na efektivitě řízení na straně jedné a zájmem na dosažení co možná největší spravedlnosti na straně druhé. Způsob výkladu koncentrace řízení, který by vedl až k takovým důsledkům, že by žalobci bylo fakticky přičítáno k tíži neuplatnění námitek, které objektivně uplatnit nemohl (zde: změna zákonné úpravy, k níž došlo dávno po uplynutí lhůty pro podání žaloby), by však již původnímu smyslu této zásady neodpovídal.

Krajský soud měl ústavně konformně přistoupit také k výkladu zásady, podle níž při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Uvedené procesní ustanovení, pokud by bylo chápáno jako absolutní, by se totiž v daném případě dostalo do zjevného rozporu s hmotněprávní úpravou podmínek odpovědnosti za správní delikty, které má oporu ve výše uvedené ústavněprávní úpravě a v mezinárodněprávních závazcích České republiky. Jak již judikoval v poněkud obdobné situaci Nejvyšší správní soud, procesní úprava na zákonné úrovni nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (viz rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002). Tento právní závěr byl ostatně opakovaně nedávno potvrzen i Ústavním soudem (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 192/05). V rozsudku ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. 3 Ads 126/2007, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*i když je správní soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vázán skutkovým a právním závěrem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.), nelze vyloučit případy (zejm. v řízeních, ve kterých dochází k aplikaci zákonů, kterými se Česká republika snaží reagovat na krůtky vzniklé za minulého nedemokratického režimu), kdy bude s ohledem na specifičnost věci nutné přihlídnout i ke skutečnostem, které nastaly po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí.*“

Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud nezpochybňuje český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení a rozhodnutí, považuje současně za nutné konstatovat, že i tento model nutně musí mít svoje limity. Za tyto limity

považuje v daném případě takový způsob výkladu, který by vedl k možné protiústavnosti. Vychází totiž z toho, že oblast trestního práva (kam je třeba principiálně řadit i správní trestání) lze možná úplně nejvíce označit za tu část práva, která by měla odpovídat společenskému konsensu, promítajícímu se následně do konkrétní trestněprávní politiky státu. Jinak řečeno, mělo by být v souladu s alespoň minimálním společenským konsensem, zda určité jednání bude či nebude považováno za trestné, a pokud ano, jakým způsobem a v jaké míře by mělo být trestáno. Takto nahlíženo je zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úprava „dekriminalizuje“, tzn. již nadále ho nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo.

Naskytá se však samozřejmě kruciólní otázka, jak je třeba interpretovat pojem „dobíhající řízení“. V této souvislosti si je Nejvyšší správní soud přirozeně vědom skutečnosti, že předpokladem přezkumu správního rozhodnutí je jeho pravomocnost, tzn. ukončenost správního řízení. Správní soud takovéto správní rozhodnutí nemůže nahradit; soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že je oprávněn je pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem.

Nelze však zároveň přehlédnout, že v oblasti správního trestání je tato situace přece jen poněkud odlišná. Z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy totiž plyne, že „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ V oblasti trestního práva, do něhož se řadí i správní trestání (viz výše), je proto třeba klást důraz na co nejširší přístup k soudu. Naopak chybnou se zdejšímu soudu jeví případná úvaha, která by od sebe oddělovala dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa rozhodnutí správních soudů. Takovéto odlišování by totiž ve svých důsledcích citované normě protirečilo.

Z důvodů respektování zásady plné jurisdikce podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy také platí, že „rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokažováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“ (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Toto právo moderace zjevně vybočuje z klasického pojetí principu kasace a je v něm implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní výši uloženého trestu. Lze si pak jen obtížně představit uspokojivou argumentaci, která by na straně jedné v oblasti správního trestání v konkrétních situacích sice připouštěla moderaci, na straně druhé by však odmítala možnost soudu zcela odhlédnout od zániku trestnosti správního deliktu. Zdejší soud má proto za to, že z logického argumentu a *minor ad maius* plyne povinnost soudu přihlídnout při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí nejen k hmotněprávní úpravě deliktní odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě, platné a účinné v době rozhodování soudu, je-li to pro pachatele příznivější.

Výše uvedenou tezi lze podpořit rovněž poukazem na ustanovení § 77 odst. 3 s. ř. s., podle něhož „zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.“ Z toho plyne, že např. může nastat situace, kdy žalobce bude úspěšný z vysloveně procesního důvodu a obě správní rozhodnutí budou zrušena pro vady řízení. Pokud by se jednalo o případ podobný nyní rozhodovanému, nutně by to znamenalo, že nad rámec těchto důvodů by žalobce nemohl být již činěn odpovědným za spáchání předmětného přestupku, neboť tato odpovědnost by byla posuzována podle pozdějšího, tedy pro něj příznivějšího, zákona. Jinak řečeno, krajský soud by měl za situace, že by převládal

názor, podle něhož soud nemůže zrušit správní rozhodnutí s poukazem na novou zákonnou úpravu a zároveň by byl vědom toho, že podle této nové úpravy zaniká příslušná odpovědnost, možnost buď žalobu zamítnout anebo jí vyhovět (byt') i jen ze zástupného důvodu, aby nastolil shora popsanou situaci.

Podpůrnou argumentaci lze ostatně nalézt i v úpravě obsažené v zákoně č. 141/1961 Sb., trestního řádu. Ten ve svém ustanovení § 226 písm. e) stanoví, že soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže „*trestnost činu zaniklá*“. Jakkoliv ustanovení § 226 trestního řádu systematicky spadá pod oddíl sedmý trestního řádu, který upravuje rozhodování soudu v hlavním líčení (zatímco správní soud rozhoduje až v přezkumném řízení po předchozím správním řízení), je uvedené ustanovení trestního řádu aplikovatelné i v řízeních o mimořádných opravných prostředcích před Nejvyšším soudem, které mají kasační charakter (viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tz 62/90).

Lze tak uzavřít, že ze shora popsaných důvodů měl krajský soud rozhodnout o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

Jak bylo zmíněno již dříve, stěžovatelka předmětnou námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila, a může se proto jevit sporným, zda se jí Nejvyšší správní soud může věcně zabývat. Podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. totiž platí, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti a z tohoto obecného pravidla zákon připouští čtyři výjimky: (1.) zmatečnost řízení, (2.) existence vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, (3.) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a konečně (4.) nicotnost správního rozhodnutí. Jak však plyne ze shora uvedeného, podstata tohoto stěžovatelkou neuplatněného důvodu spočívá v tom, že krajský soud rozhodoval za situace, kdy se – oproti době rozhodování správních orgánů – změnila zákonná hmotněprávní úprava předmětného přestupku, a to takovým způsobem, že se na případ stěžovatelky tato skutková podstata přestupku již vztahovat nemohla. Novelizovaná zákonná úprava tak byla pro stěžovatelku jednoznačně příznivější.

Tento důvod nicméně svojí podstatou nespadá pod žádnou z citovaných výjimek. Určitě se nemůže jednat o případ zmatečnosti řízení před krajským soudem, legálně vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a ani o vadu řízení, jelikož v daném případě nejde o pochybení krajského soudu procesní povahy, nýbrž o výhradně právní posouzení věci. Za situace, kdy předmětnou námitku stěžovatelka neuplatnila, je pak pojmově vyloučena i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a zcela mimo diskusi je nicotnost rozhodnutí správního orgánu.

Postup soudu, který by vědomě vyvolal protiústavní důsledky celého řízení (rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny), je však v podmínkách právního státu obtížně představitelný. Standardními řešeními podobných situací je buď postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, tzn. podání Ústavnímu soudu návrhu na zrušení části zákona, anebo ústavně konformní výklad aplikovaných zákonných ustanovení. To znamená, že soud nemá na výběr, které řešení zvolí, jelikož pokud dospěje k přesvědčení o protiústavnosti ustanovení zákona, které má aplikovat, je povinen předložit Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Ústavně konformní výklad pak připadá v úvahu tehdy, když se o protiústavní ustanovení podle přesvědčení soudu nejedná.

Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR však nepovažuje zdejší soud v daném případě za racionální. V úvahu by totiž přicházel pouze test ústavnosti ustanovení § 109 odst. 3 věty před středníkem („*Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti*“). Toto ustanovení však zakotvuje obecnou procesní zásadu, kterou Nejvyšší správní soud nepovažuje za protiústavní. Jedná se totiž

o zásadu dispozitivnosti řízení, zcela obvyklou a racionálně odůvodněnou i v jiných typech řízení a v konečném důsledku chránící legitimní zájmy účastníků a garantující určitou míru právní jistoty a procesní předvídatelnosti.

Druhou možností je ústavně konformní výklad citovaného zákonného ustanovení. To by v daném případě konkrétně znamenalo, že by se pod některou ze shora citovaných výjimek ze zmíněné zásady dispozitivnosti musela podřadit i situace, která nastala v daném případě. Jak však plyne již z dříve uvedeného, chybné právní posouzení věci zjevně pod žádnou z těchto výjimek nespadá. Ani tento postup zde proto není využitelný.

Situaci je tedy nutno řešit s vědomím a pochopením zákonodárce, po němž nelze spravedlivě požadovat, aby dokázal zakotvit všechny možné modalities jednání, k nimž v praktickém životě může dojít. Ostatně to není ani jeho úkolem. Za situace, kdy je vnitrostátní právní řád koncipován na zásadě vnitřní souladnosti a hierarchického uspořádání, není nezbytné, aby všechny ústavní normy byly přímo provedeny v normách podústavního práva, příp. aby na ně bylo přímo odkazováno. Systém práva je totiž třeba vidět – poněkud obrazně řečeno - i jako plastickou množinu vzájemně se doplňujících tvarů a rovin. Smysl normotvorby spočívá ve vymezení obecných pravidel chování a úkolem aplikačního procesu je tato obecná pravidla uplatnit tak, aby byla nalézána spravedlivá řešení. Jestliže tedy v daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že nemůže vydat rozhodnutí, které by obstálo v testu ústavnosti za přímého použití jednoduchého práva, a zároveň k vytčenému cíli nedospěje postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ani ústavně konformním výkladem zákona, je namísto přímo aplikovat normu ústavní. To konkrétně znamená, že z čl. 40 odst. 6 Listiny Nejvyšší správní soud dovozuje rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Jakkoliv totiž nelze přehlédnout, že citované ustanovení s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy tedy nelze vnímat jako samoučelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto Nejvyšší správní soud přímo aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny, a to i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila. Smysl zásady koncentrace a dispozitivnosti řízení totiž nemůže být vykládán takovým způsobem, aby vyvolal protiústavní důsledky.

Lze tedy uzavřít, že jakkoliv citované zásady z oblasti procesního práva samy o sobě určitě nejsou protiústavní, je povinností správního soudu je aplikovat takovým způsobem a jen v takových případech, aby to protiústavní důsledky nevyvolávalo. Právě to učinil Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že povinnost nalézt takový způsob řešení, který bude souladný s ústavními normami (zde s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), samozřejmě nestíhá pouze správní soud, nýbrž také správní orgány. V tomto směru lze odkázat na právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v jeho shora citovaném rozsudku sp. zn. 6 A 126/2002, a dále zejména na ustanovení § 94 a násl. nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), upravující přezkumné řízení.

VI.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 13. června 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu