



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **J. D.**, zastoupeného JUDr. Zdeňkou Doležilkovou, advokátkou se sídlem Přívozká 6, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2005, č.j. 21538/2005/DSH/Lip/0003, vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 58 Ca 42/2005, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2006, č. j. 58 Ca 42/2005 – 22,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2006, č. j. 58 Ca 42/2005 – 22, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného (dále též „stěžovatel“) ze dne 29. 9. 2005, č.j. 21538/2005/DSH/Lip/0003, bylo ve smyslu § 59 odst. 2 spr. ř. [v celém textu míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů – pozn. soudu] na základě žalobcova odvolání změněno rozhodnutí Městského úřadu Český Těšín, odboru živnostenského a dopravy (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 22. 6. 2005, č.j. ŽaD/D/5822/04/Rec, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 3500 Kč, vysloven zákaz činnosti řízení motorových vozidel na dobu osmi měsíců od právní moci rozhodnutí a povinnost nahradit náklady řízení. Přestupek spáchal žalobce tím, že při řízení osobního automobilu zezadu narazil do jízdního kola cyklisty, který nárazem upadl na vozovku, přičemž žalobce nezastavil, pokračoval dále

v jízdě a následně přední částí svého vozidla narazil do parkujícího nákladního automobilu. Po objetí tohoto vozidla bočně narazil do osobního automobilu a aniž by zastavil, z místa dopravní nehody ujel, a poté narazil přední částí svého vozidla do pravé části parkujícího vozidla, přičemž toto bylo po nárazu odhozeno vpřed a vytočením narazilo do sloupu veřejného osvětlení. Žalobce i v tomto případě z místa nehody ujel a své vozidlo odstavil na zcela jiném místě. Žalovaný nevyhověl návrhu žalobce na případně zrušení či snížení sankce zákazu činnosti a ve výroku odvolacího rozhodnutí toliko částečně změnil a doplnil napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že se do výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně „*se za ust. § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., vkládá ust. § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb.*“, s tím, že „*ostatní části výroku a odůvodnění rozhodnutí zůstávají beze změny*“. Žalovaný své měnící rozhodnutí – resp. vložení a uvedení další právní kvalifikace skutku – odůvodnil poukazem na již v řízení před správním orgánem prvního stupně zjištěné zaviněné porušení právní povinnosti podle § 22 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona pro porušení § 4 písm. a), b), § 5 odst. 1 písm. b), § 47 odst. 2 písm. a) a § 47 odst. 4 písm. a), b), c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2000 Sb.“), a má tak za prokázané, že se žalobce dopustil shora uvedeného zaviněného protiprávního jednání. Žalovaný dále uvedl, že správní orgán prvního stupně postupoval při ukládání druhu a výše správní sankce v souladu s právními předpisy, sankce má preventivní i represivní účinky. Žalovaný rovněž posoudil, zda při úvaze o sankci správní orgán prvního stupně dostatečně hodnotil a přihlédl ke kritériím uvedených v § 12 odst. 2 přestupkového zákona. Žalovaný se proto plně ztotožnil se skutkovými i právními závěry správního orgánu prvního stupně, které však dílčím způsobem doplnil o kvalifikaci podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., a souhlasil s uloženými sankcemi co do druhu a výše. Ze všech uvedených důvodů žalovaný neshledal důvody pro změnu, či zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2006, č. j. 58 Ca 42/2005 - 22, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno pro vady řízení a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce namítal, že skutkový závěr žalovaného i správního orgánu prvního stupně nemá oporu v provedeném dokazování, dopravní nehody byly zaviněny z jeho strany toliko z nevědomé nedbalosti a že při určování sankce zákazu činnosti nebyl respektován § 12 odst. 1 přestupkového zákona. Soud vycházel při rozhodování o žalobě z rozhodnutí žalovaného a shledal jej z hlediska obsažených výroků a požadavků kladených správním řádem na rozhodnutí odvolacího orgánu za nepřezkoumatelné. Soud argumentoval § 59 odst. 2 spr. ř., podle něhož se žalovaný dopustil vady řízení, neboť měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně toliko změnit nebo zrušit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit a podle názoru soudu nelze z tohoto ustanovení dovodit, že odvolací orgán může rozhodnout tak, že ponechává výrok napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně beze změny. Soud shledal, že rozhodnutí žalovaného trpí vadou řízení, která má za následek nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí žalovaného a činí jej nesrozumitelným, proto se ani nezbyval jednotlivými žalobními námitkami a podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti rozsudku podal žalovaný včasnou kasační stížnost, v níž vycházel z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení a z nezákonnosti pramenící z nedostatku důvodů pro rozhodnutí soudu ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobou napadené rozhodnutí podle stěžovatele netrpělo vadou řízení způsobující jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatel k tomu uvedl, že jím provedená změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a následná věta, že „*ostatní části výroku a odůvodnění*

rozhodnutí zůstávají beze změny“ měla pouze zdůraznit, že se změna nevztahuje ke konkrétním pasážím v přezkoumávaném rozhodnutí. K tomu stěžovatel dodává, že se nejednalo o samotný výrok o právech a povinnostech a o větu, která je nezávislá na výroku o změně rozhodnutí, nýbrž že měla pouze představovat jasnější a přesnější vymezení způsobu změny výroku ve smyslu § 59 odst. 2 spr. ř. Stěžovatel má za to, že výše uvedené otázky byly posouzeny nesprávně a vedou k nezákonnosti rozsudku soudu a proto navrhl, aby rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2006, č. j. 58 Ca 42/2005 – 22, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil kasační stížnost za zcela nedůvodnou a ztotožnil se se závěry krajského soudu prvního stupně, že napadené rozhodnutí je nesrozumitelné, neboť nelze seznat, jak vlastně žalovaný rozhodl. Změna by měla být podle něj transponována do výroku napadeného rozhodnutí; přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000 – 29, publikovaný pod č. 11/2003 Sb. NSS. Žalobce se přiklonil k závěru soudu, že výrok žalovaného nemá oporu v zákoně a činí rozhodnutí nesrozumitelným. Výrok žalovaného je natolik nesprávný, že působí nepřezkoumatelnost rozhodnutí jako celku. Žalobce proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti a náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán, pokud neshledá vady, k nimž by s ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. V souladu s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu prvního stupně, která může spočívat v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě též v jiné vadě řízení, mohla-li mít tato vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti shledal pochybení Krajského soudu v Ostravě, které vedlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. se jedná o vadu, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti a není přitom vázán důvody kasační stížnosti. Stěžovatel v dané věci uplatnil mj. stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu *„nezákonnosti pramenící z nedostatku důvodů pro rozhodnutí soudu“*. Poznává se, že stěžovatel měl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. uplatnit stížnostní námitku nikoli s poukazem na nezákonnost, nýbrž pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů odůvodnění. I přes tuto nepřesnost v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný z důvodů spočívajících v nesrozumitelnosti soudního rozhodnutí.

Nesrozumitelným, a tudíž ve svém důsledku i nepřezkoumatelným, byl shledán rozsudek soudu prvního stupně v jeho části odůvodnění. Podle § 157 odst. 2 o. s. ř. použitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s., je soud v odůvodnění povinen uvést, čeho se žalobce domáhal a z jakých důvodů a jak se ve věci vyjádřil žalovaný, stručně a jasně vyložit, které skutečnosti má prokázány a které nikoli, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami

se při hodnocení důkazů řídil, proč neprovedl další důkazy, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce. Při tom, což Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, má soud dbát o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. V těchto zákonných požadavcích krajský soud v souzené věci pochybil, neboť blíže a podrobněji neuvedl, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nemůže při své přezkumné činnosti akceptovat odůvodnění rozhodnutí spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ. Krajský soud podrobně neuvedl, v čem je jím zrušované rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, čímž se samo jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud nemůže ponechat bez následků nepřezkoumatelný rozsudek, který sám vyslovuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu. Nepřezkoumatelným způsobem nelze rozhodnout o nepřezkoumatelnosti. Právní názor soudu navazující na citaci právních předpisů v rozsudku krajského soudu je podle Nejvyššího správního soudu sám o sobě nesrozumitelný. Krajskému soudu lze tedy vytknout, že porušil povinnost uvést, jak věc posoudil po právní stránce, a to právě pokud jde o požadavek přesvědčivosti. Při bližším zkoumání totiž odůvodnění rozsudku může vést k nesprávnému závěru, že odvolací správní orgány mohou při své činnosti ve smyslu § 59 odst. 2 spr. ř. toliko napadené prvostupňové rozhodnutí jako celek potvrdit zamítnutím odvolání, nebo je jako celek zrušit, nebo je jako celek změnit, přičemž jiný postup by podle tvrzení soudu nebyl, při jeho nedostatečném výkladu správního řádu, přípustný a možný. Takový závěr by byl navíc i zcela nepřipustný a odporující judikatuře správních soudů i rozhodovací praxi správních orgánů. Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu je odvolací správní orgán oprávněn ve smyslu § 59 odst. 2 spr. ř., shledá-li pro to patřičné důvody, napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Zde je třeba podotknout, že taková změna nebo i zrušení se může vztahovat vůči celému rozhodnutí (resp. všem jeho jednotlivým výrokům), nebo jen k jeho jednotlivým výrokovým částem. V takovém případě je však nezbytně nutné postupovat s ohledem na § 59 odst. 2 spr. ř. *in fine* tak, že obстоjí-li část výroku u odvolacího orgánu, ve zbylém rozsahu se odvolání zamítá a rozhodnutí se tím potvrzuje. Má-li správní rozhodnutí více výroků, je třeba řádně uvést, jak odvolací správní orgán naložil se všemi jednotlivými výroky, které zrušil či změnil, a které naopak potvrdil zamítnutím odvolání.

Nejvyšší správní soud je však, při nedostatku výslovné právní úpravy ve správním řádu, ochoten akceptovat i výrok odvolacích správních orgánů při vyslovení částečné změny výroku, že ve zbylém rozsahu je napadené a přezkoumávané rozhodnutí „*ponecháno beze změny*“ či obdobné výroky, lze-li však beze všech pochybností dovodit, jak bylo naloženo s napadeným rozhodnutím jako celkem a všemi jeho případnými jednotlivými výroky. Výslovně však tuto dosud mnohdy problematickou správní praxi řeší s účinností od 1. 1. 2006 zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, podle jehož § 90 odst. 1 písm. c) odvolací správní orgán, dojde-li k závěru, že napadené rozhodnutí je vadné, buď z důvodů věcné nesprávnosti nebo i ze širšího důvodu nezákonnosti, „*napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit*“ Částečná změna rozhodnutí správního orgánu je pak výslovně řešena v § 90 odst. 5 *in fine* zákona č. 500/2004 Sb., tak, že dojde-li ke zrušení nebo změně rozhodnutí jen v jeho části, ve zbytku je povinen odvolací správní orgán napadené rozhodnutí potvrdit. Nejvyšší správní soud odkazem na novou právní úpravu jen deklaruje, že takový postup měl být aplikován i za předcházející právní úpravy dané zákonem č. 71/1967 Sb. a tato výslovná právní úprava nepředstavuje tudíž žádnou novinku vztahující se k přezkumné činnosti odvolacích správních orgánů. Obdobný postup by měl být aplikován i v případě částečného zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kdy ve zbytku by mělo být napadené rozhodnutí potvrzeno.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že rozsudek Krajského soudu v Ostravě je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a proto tento rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc současně vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v Ostravě v novém rozhodnutí.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. ledna 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

