



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **F. P., s. r. o.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. června 2005, č. j. 58 Ca 27/2004 – 72, ve znění opravného usnesení ze dne 24. listopadu 2005, č. j. 58 Ca 27/2004 – 111,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný domáhal zrušení výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“) a vrácení věci k dalšímu řízení. Napadeným rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2006, č. j. 1646/DS/PV/SP/02 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zrušeným rozhodnutím žalovaný změnil na základě odvolání žalobkyně rozhodnutí Okresního úřadu Cheb, referátu dopravy a silničního hospodářství, č. j. RD/8164/02/AD ze dne 15. 10. 2002, kterým byla žalobkyni „za znečištění silnicemi kravami“ uložena pokuta ve výši 30 000 Kč (změna rozhodnutí spočívala v doplnění data správního deliktu a změně údajů o termínu a způsobu zaplacení pokuty).

Krajský soud se zabýval námitkou žalobkyně o vadě řízení před správním orgánem I. stupně spočívající v nedostatečné možnosti vyjádřit se v řízení k podkladům rozhodnutí. Jako podmínku úspěšnosti takového žalobního bodu krajský soud konstatoval nutnost zjištění, že žalobkyně byla postupem správního orgánu zkrácena na svých právech a tato vada řízení

měla za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Citoval dále ust. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), podle kterého je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Dále krajský soud podle údajů ze správního spisu uvedl, že žalobkyně se mohla s podklady rozhodnutí seznámit dne 2. 10. 2002 v době od 8 do 11 hodin a teprve toho dne byla žalobkyni předložena fotodokumentace, o kterou především správní orgán své rozhodnutí opíral. Žalobkyni nebyla dána možnost vyjádřit se v delší lhůtě, ačkoliv to požadovala. Ve vyjádření ze dne 2. 10. 2002 trvala na ztotožnění fotodokumentace místním i časovým. Soud námitku žalobkyně shledal jako důvodnou, jelikož správní orgán nerespektoval zásadu spolehlivého zjištění skutkového stavu věci při dodržení procesních práv žalobkyně v daném řízení. Tento nedostatek neodstranil ani žalovaný v odvolacím řízení. Žalovaný se s procesním postupem správního orgánu I. stupně ztotožnil i přes výhradu nepodstatných pochybení, které však podle něj neměly vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Podle krajského soudu žalobkyně byla zkrácena na svých právech, řízení u správního orgánu bylo vadné a na tomto základě bylo tedy vydáno nezákonné rozhodnutí.

Jako druhou žalobní námitku posuzoval krajský soud změnu právní kvalifikace skutku v průběhu správního řízení. Vyšel z údajů uvedených ve spisovém materiálu a zjistil, že v celém správním řízení vycházel správní orgán I. stupně ze zjištění, že došlo ke znečištění silnice III/21241 a porušení ust. § 19 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož je zakázáno znečišťovat nebo poškozovat dálnice, silnice a místní komunikace. Porušení této povinnosti má za následek spáchání správního deliktu podle ust. § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb. Jmenované ustanovení říká, že silniční správní úřad uloží pokutu až do výše 200 000 Kč právnické osobě, která při obecném užívání dálnice, silnice nebo místní komunikace porušila zákazy stanovené v § 19 odst. 2 a 3. Správní orgán však ve výroku a v textu odůvodnění rozhodnutí ze dne 15. 10. 2002 uvedl, že žalobkyně porušila ustanovení § 42 odst. 1 písm. b). Podle toho udělí úřad pokutu osobě, která způsobila nebo neodstranila závalu ve sjízdnosti nebo schůdnosti nebo u závady způsobené přírodními situacemi a jejich důsledky takovou závalu nezmírnila nebo na závalu předepsaným způsobem neupozornila. O takovém jednání se žalobkyní však ve správním řízení jednáno nebylo. Sdělení správního orgánu o „opravě tiskové chyby“ považovala žalobkyně za změnu právní kvalifikace, kterou však žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání nezohlednil. S tímto názorem žalobkyně se soud neztotožnil a uvedené pochybení správního orgánu žalovaného neshledal takového charakteru, aby způsobilo nezákonnost rozhodnutí žalovaného, protože od počátku bylo s žalobkyní jednáno o znečištění silnice.

Pokud žalobkyně v řízení před krajským soudem namítala, že z rozhodnutí není jasné, za jaké jednání a jaký správní delikt jí byla pokuta uložena, měl krajský soud za to, že je třeba z této námitky vycházet při posouzení, zda byl zjištěn úplně a přesně skutkový stav podle ust. § 32 odst. 1 správního řádu. V předmětném řízení bylo se žalobkyní jednáno o znečištění silnice, avšak z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, z rozhodnutí žalovaného ani z obsahu správního spisu není zřejmé, o jaký úsek silnice se konkrétně jednalo, o jaké konkrétní znečištění se jednalo a v jakém rozsahu byla silnice znečištěna. Není tedy vymezen řádně skutek, kterého se žalobkyně měla dopustit. Skutková podstata správního deliktu, jak jej kvalifikovaly správní orgány obou stupňů, není aplikována na konkrétní jednání žalobkyně, kterého se měla dopustit. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Zjištění skutkového stavu nemohlo zvrátit ani dokazování provedené žalovaným, který dne 6. 12. 2002 učinil ve smyslu ust. § 38 správního řádu místní ohledání, na jehož základě ztotožnil fotodokumentaci o znečištění silnice místně. Bez ohledu na důkazní hodnotu tohoto ohledání dal krajský soud zapravdu žalobkyni, že bylo porušeno její procesní právo v řízení před žalovaným, když nebyla o jeho konání vyrozuměna a byla jí tak odňata možnost ve smyslu ust. § 33 odst. 1 správního řádu navrhopat důkazy a jejich doplnění při místním ohledání.

Žalobu tedy krajský soud shledal jako důvodnou a předmětné rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a pro nepřezkoumatelnost na základě nedostatku důvodů.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost žalovaného (dále „stěžovatel“) v rozsahu námitek jím uvedených. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázky v dané věci. Popírá úsudek, že správní řízení trpělo vadami z důvodu zkrácení procesních práv žalobkyně proto, že jí nebyl dán dostatečný prostor pro uplatnění svých výhrad nebo k učinění procesních návrhů a že tyto vady neodstranil ani žalovaný v řízení o odvolání. Svůj názor odůvodnil stěžovatel tím, že žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 1. 1. 2002 takový požadavek nevznesla, naopak konstatovala, že jí bylo umožněno nahlédnout do spisu a na základě toho uplatnila své připomínky. Z vyjádření ze dne 2. 10. 2002 rovněž neplyne žádný požadavek na prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům obsaženým ve spise, na doplnění důkazů či jiných podkladů. Naopak se žalobkyně přiznala, že k činnosti, která je předmětem postihu, dochází z její strany opakovaně.

Rovněž odvolání žalobkyně neobsahovalo požadavky na odstranění případného pochybení prvoinstančního správního orgánu ve věci poskytnuté lhůty či možnosti nahlížet do spisu před vydáním rozhodnutí anebo možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, zejména fotodokumentaci. Porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu a námitka zkrácení práv žalobkyně v prvostupňovém řízení byla uplatněna až u soudu. Pokud by byla vyřčena v odvolacím řízení, stěžovatel by k ní jistě přihlédl. Stěžovatel navíc nepovažuje případné porušení práv žalobkyně za natolik intenzivní, aby mohlo vést k nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

K závěru krajského soudu, že byla porušena procesní práva žalobkyně i tím, že nebyla uvědoměna o konání místního ohledání, stěžovatel uvádí, že ve správním řízení ohledně fotodokumentace nevznesla žalobkyně žádné námitky. Stěžovatel uznává, že fotografie nebyly opatřeny datem a místem pořízení, žalobkyně je podle něj však jako důkaz v řízení neodmítla a sama je časově i místně označila. Potvrzuje i skutečnost, že zaznačení fotografií do mapky bylo učiněno stěžovatelem bez účasti žalobkyně, ale nejednalo se o místní ohledání či jiné nové důkazy, ale o pouhé formální doplnění údajů – označení míst na mapě, na kterých byly fotografie pořízeny. To žalobkyně v řízení požadovala. Ve vztahu k odvolání podle stěžovatele toto nemělo novou nebo změněnou důkazní hodnotu, ze které by vycházelo správní rozhodnutí. Stěžovatel zaznačení snímků do mapy označil jako neformální úkon nad rámec správního řízení, který nebylo nutné provádět a v žádném případě nepřipustil vliv tohoto úkonu na zákonnost vydaného rozhodnutí.

Stěžovatel popírá i závěr soudu o nepřezkoumatelnosti předmětného rozhodnutí proto, že takové tvrzení podle něj nemá oporu ve spisovém materiálu. Podle stěžovatele místo, rozsah a způsob znečištění jsou podrobně uvedeny v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí odkazem na fotodokumentaci, která je součástí spisu a jak žalobkyně, tak každý, kdo má právo do spisu nahlížet, má vizuálně zprostředkováno seznámení s rozsahem a místy

znečištění. S tím se žalobkyně v průběhu řízení dle stěžovatele sama ztotožnila. Protože byla silnice ještě téhož dne uklizena, nemohl správní orgán kromě fotodokumentace slovně znečištění popsat ani identifikovat úsek silnice např. dle staničení.

K právní kvalifikaci správního deliktu uvedl stěžovatel, že zákaz uvedený v ust. § 19 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. je formulován jako prostý zákaz znečišťovat, aniž by dále rozlišoval intenzitu, rozsah a způsob apod. Rovněž ust. § 42 odst. 1 písm. d) dává silničnímu správnímu úřadu povinnost uložit pokutu osobě, která při obecném užívání porušila zákaz ust. § 19 odst. 2 a 3. Z tohoto ustanovení nelze dovodit, na základě jakých skutečností uloží úřad pokutu v konkrétní výši v zákonem stanoveném rozpětí, tato věc je ponechána zcela na správním uvážení správního orgánu.

Poslední stížní námitka směřuje proti rozsahu řízení u krajského soudu. Stěžovatel zdůrazňuje, že soud je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, a to podle něj bylo porušeno tím, že krajský soud se zabýval skutečností, zda se skutek stal, kdy a kde. Z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud na základě uvedených námitek přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisového materiálu vyplývá, že na základě žádosti o zahájení správního řízení Krajské správy a údržby silnic Karlovarského kraje ze dne 13. 9. 2002, došlé dne 16. 9. 2002 správní orgán I. stupně uvědomil dne 17. 9. 2002 žalobkyni o zahájení řízení o uložení pokuty za znečištění silnice, které jí doručil dne 19. 9. 2002. K možnosti nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladu i ke způsobu jeho zjištění nebo navržení doplnění stanovil den 2. 10. 2002 a dobu od 8 do 11 hodin s poučením, že k pozdějším připomínkám nebude vzat zřetel. K tomu se žalobkyně vyjádřila dne 1. 10. 2002 písemně a již v tomto vyjádření popírá pravdivost jednotlivých údajů v oznámení ze dne 13. 9. 2002, na základě kterého správní orgán řízení zahájil. Namítá, že v dopise správního orgánu není uvedeno, kdy a jak měla silnici znečistit. Dále uvádí, že silnice je značně poškozena a že znečištění způsobené hnaním krav žalobkyně na odběr krve bylo ihned odstraněno a tedy nezpůsobilo komplikace pro rekonstrukci silnice, která měla být prováděna až dne 23. 9. 2002. Poté, co správní úřad odmítnul na žádost žalobkyně sepsat protokol, učinila při jednání na Okresním úřadě v Chebu žalobkyně na pokyn úřednice písemné vyjádření, kde výše uvedené potvrdila a rovněž namítla šikanózní výkon práva a osobní důvody iniciátora řízení a navrhovala jeho zastavení.

Z žaloby podané ke krajskému soudu dne 24. 3. 2003 vyplývá, že do spisového materiálu mohla žalobkyně nahlédnout „díky laskavosti jiného pracovníka“ správního orgánu I. stupně před dnem 2. 10. 2002, dále že pracovnice tohoto orgánu na návrh jednání a vyslechnutí svědků odvětila, že „není soud a nikoho vyslýchat nebude a že spory oznamovatele deliktu s žalobkyní ji nezajímají a jejich vztahy nebude řešit“. Dle tvrzení v žalobě statutární zástupce žalobkyně při jednání dne 2. 10. 2002 sdělil, že k předloženým fotografiím se nemůže vyjádřit bez stanoviska zaměstnanců a místního ohledání. Proto požádal o poskytnutí lhůty k vyjádření. To dotyčná pracovnice odmítla s tím, že se musí žalobkyně vyjádřit ihned v daném čase, protokol sepsat odmítla a poskytla pouze žalobkyni formulář, který má na místě ručně vypsát.

Ve vyjádření k žalobě stěžovatel uznává, že poučení o procesních právech podal správní orgán I. stupně dle jeho názoru nepřesně, přesto však podle něj žalobkyně svých práv

využila a porušení procesních práv ve správním řízení nenamítala a neobrátila se ani na nadřízené pracovníky. K jednání pracovnice, které je popsáno výše, se odmítl vyjádřit s poukazem na skutečnost, že mu nebyl přítomen.

Podle ust. § 21 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání, vyžaduje-li to povaha věci, zejména přispěje-li se tím k jejímu objasnění, nebo stanoví-li to zvláštní právní předpis. Má-li být při ústním jednání provedeno ohledání, koná se ústní jednání zpravidla na místě ohledání. K ústnímu jednání přizve správní orgán všechny účastníky řízení a požádá je, aby při ústním jednání uplatnili své připomínky a náměty. Zvláštní právní předpisy stanoví, ve kterých případech se k později uplatněným připomínkám a námitkám nepřihlíží; na tuto skutečnost musí být účastníci výslovně upozorněni. Jedná se o projev tzv. koncentrační zásady, kterou předvídal např. § 61 stavebního zákona z roku 1976. Obecně však platí, že své připomínky mohou účastníci řízení uplatňovat kdykoli v jeho průběhu v prvním i druhém stupni až do vydání rozhodnutí. Ústní jednání má význam také tehdy, pokud mají být vyslyšáni svědci či prováděny jiné důkazy.

Účelem ústního jednání tedy mělo být především objasnění věci a toto objasňování, tedy průběh jednání, mělo být zaznamenáno ve spise. O ústních podáních a o důležitých úkonech v řízení, zejména o provedených důkazech, o vyjádřeních účastníků řízení, o ústním jednání a o hlasování sepíše správní orgán protokol (ust. § 22 správního řádu). Z protokolu musí být zejména patrné, kdo, kdy a kde řízení prováděl, předmět řízení, které osoby se ho zúčastnily, jak řízení probíhalo, jaké návrhy byly podány a jaká opatření byla přijata. Tolik požadavek zákona, který akcentuje povinnost orgánu o důležitých úkonech protokol sepsat. Důležitými úkony jsou zejména vyjádření účastníků, provedené důkazy, ústní jednání a jiné úkony účastníků a správního orgánu v projednávané věci. Protokol je podkladem pro rozhodnutí a musí být srozumitelný. Nahlížet do spisu podle ust. § 23 správního řádu má účastník kdykoli během řízení, i po právní moci rozhodnutí, aby mohl činit procesně kvalifikované návrhy. O nahlížení do spisu musí být pořízen záznam (tento ve spisovém materiálu poskytnutém pro soudní řízení v projednávané věci zcela chybí).

Podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu poskytne správní orgán účastníku řízení k provedení úkonu lhůtu, která musí být přiměřená. Tato lhůta nesmí být příliš krátká a musí být stanovena tak, aby provedení příslušného úkonu bylo nejen proveditelné, ale aby nezatěžovalo účastníka řízení nad míru přiměřenou poměrům.

Podle ust. § 32 odst. 1 a 2 správního řádu je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení. Podkladem pro rozhodnutí jsou zejména podání, návrhy a vyjádření účastníků řízení, důkazy, čestná prohlášení, jakož i skutečnosti všeobecně známé nebo známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Podle ust. § 34 odst. 4 správního řádu provádění důkazů přísluší správnímu orgánu. Podle ust. § 46 správního řádu musí rozhodnutí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti.

Ohledání ve správním řízení upravuje ust. § 38 správního řádu. Provést jej nelze nebo může být odepřeno z důvodů, pro které nesmí být vyslechnut nebo je oprávněn odepřít výpověď svědek. K místnímu ohledání přizve správní orgán účastníka řízení a toho, kdo je oprávněn předmětem ohledání nakládat. Podle předložených správních a soudních spisů ohledání správní orgán I. stupně vůbec neprováděl, ani v době spáchání deliktu (12. 9. 2002),

ani později, přestože dle tvrzení žalobkyně jej tato požadovala, a provedl jej až stěžovatel jako orgán II. stupně, a to dne 6. 12. 2002. Na místě prováděl dle jeho tvrzení pouze ztotožnění fotografií, které byly hlavním podkladem rozhodnutí o uložení pokuty, s místem deliktu. K tomuto ohledání žalobkyni nepřizval a vyjádřit se k jím provedenému úkonu neumožnil. Sám stěžovatel tvrdí, že se o ohledání nejednalo. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 5 As 38/2004, www.nssoud.cz) ohledání dle § 38 správního řádu umožňuje správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro své rozhodnutí.

Ohledání patří mezi důkazní prostředky. Jednou z forem ohledání je místní šetření. O ohledání musí být sepsán protokol, jež má formu i náležitosti dané ust. § 22 správního řádu a obsahuje především popis předmětu ohledání, identifikaci přítomných osob a výsledky ohledání. Součástí protokolu, který podepisují všichni přítomní, mohou být jako příloha plány, náčrtky, zvukové a obrazové záznamy apod.

Pokud se koná místní ohledání, je správní úřad povinen přizvat k němu všechny známé účastníky řízení bez výjimek. Dále je správní úřad povinen k místnímu ohledání přizvat toho, kdo je oprávněn s předmětem ohledání nakládat, a to bez ohledu, zda je jeho vlastník (§ 38 odst. 3 správního řádu).

Ze spisového materiálu předloženého v rámci soudního řízení nevyplývá, že by se správní orgán I. stupně vůbec na místo znečištění silnice jel podívat, byť alespoň jedenkrát a co nejdříve po obdržení oznámení. Neprověřoval ani pravdivost oznámení o znečištění ani skutečnost, zda znečištění bylo odklizeno. Ze správního spisu neplyne, že by byl správnímu orgánu znám stav silnice nebo že by jej nějak před vydáním rozhodnutí zjišťoval.

Důkazy prováděné ve správním řízení musí splňovat následující podmínky: musí objasňovat skutečný stav věci, musí být účelné a smysluplné a musí být provedeny v souladu se zákonem. Přitom však správní orgán musí přihlížet ke všem skutečnostem, které vyšly v průběhu řízení najevo. Důkazy správní úřad nehodnotí jen z hlediska jejich vypovídací schopnosti (v daném případě zejména předmětných fotografií), ale i z hlediska úplnosti, tedy zda důkazy pro vydání rozhodnutí postačí nebo je nutné provést nové. Ze spisového materiálu vyplývá, že důkazy, které správní orgán použil jako podklad k rozhodnutí o uložení pokuty, byly pouze oznámení ze dne 13. 9. 2002, fotografie založené ve spise a vyjádření žalobkyně. Stěžovatel jakožto odvolací orgán pak prováděl místní šetření, k němuž však žalobkyni ani žádné další osoby nepřizval. Ve spise poskytnutém pro soudní řízení není založen ani záznam o místním šetření, ani mapka s lokalizací.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že místní ztotožnění fotografií dne 6. 12. 2002 bylo pouhým neformálním, nadbytečným úkonem, avšak na straně 4 rozhodnutí odvolání tvrdí, že důkazní materiál ve formě fotodokumentace doplnil dne 6. 12. 2002 na místě samém.

Skutečnost, že správní orgán při rozhodování nevyšel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, namítala žalobkyně již ve správním řízení. Mj. i z rozhodnutí o odvolání (bod 7, strana 5) není jasné, zda správní orgán identifikuje znečištění silnice nánosy zeminy způsobené užíváním silnice hnaním stáda anebo stékáním vody a zeminy z přilehlých nemovitostí žalobkyně.

Jak vzhledem k výše uvedenému, tak především k textu napadeného rozhodnutí je nutno přisvědčit krajskému soudu v jeho úsudku, že není řádně vymezen skutek, kterého se měla žalobkyně dopustit. Skutková podstata jednání žalobkyně není aplikována na její konkrétní jednání. V rozhodnutí, ale ani v oznámení o zahájení řízení, není přesně vymezeno, čeho a jak se měla žalobkyně dopustit, na jakém místě a v jakém čase. V rozhodnutí o uložení pokuty toto musí být jednoznačně, přesně a srozumitelně stanoveno a rovněž musí být v odůvodnění výslovně popsáno, na základě kterých důkazů a jakých úsudků svého rozhodnutí správní orgán dosáhl. Konkrétní jednání, které nepochybně musí být přiřčeno a prokázáno žalobkyni, pak musí být podřazeno pod takové ustanovení zákona, které jasně stanoví protiprávní jednání. To by musí prokazatelné, nezaměnitelné a bezpochyby postižitelné.

Správní orgán při posuzování, zda došlo k protiprávnímu jednání, musí vykládat zákon tak, aby jeho výklad netrpěl vadami. To znamená, že nemůže provést toliko jazykový výklad („je zakázáno silnice znečišťovat“, ust. § 19 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb.) a z toho vyvodit bez dalšího sankci a nevztít v potaz další okolnosti. Již na počátku řízení žalobkyně uváděla, že znečištěnou silnic ihned po ustájení krav od nánosů zeminy očistila. Ust. § 28 zákona č. 13/1997 Sb. stanoví, že *„při znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace, které způsobí nebo může způsobit závady ve sjízdnosti nebo schůdnosti, musí ten, kdo znečištění způsobil, je bez průtahů odstranit a uvést tuto pozemní komunikaci do původního stavu; nestane-li se tak, je povinen uhradit vlastníkově této pozemní komunikace náklady spojené s odstraněním znečištění a s uvedením pozemní komunikace do původního stavu“*. Že tak učinila, žalobkyně několikrát v řízeních opakovala, uvedla i svědky, kteří to mohou dosvědčit – zaměstnance své a stavební firmy. Pokud zákonodárce stanovil zákaz znečištění silnic, pak pamatoval v citovaném ustanovení i na případ, kdy k porušení zákazu dojde. Pro tyto případy stanovil povinnost nečistoty ze silnice odstranit. Pokud to osoba, která znečištění způsobila, učiní, k žádnému nepříznivému následku, kterému zákon brání (v ust. § 1 a dalších, již citovaných ustanoveních zákona č. 13/1997), nedojde. Účelem uvedených ustanovení je zamezit znečišťování silnic. Pokud bylo znečištění v daném případě neprodleně odstraněno, nemohlo ohrozit jiné účastníky provozu na této silnici ani její rekonstrukci. Správní orgán tedy nemůže, v souladu se závěry konstantní judikatury, aplikovat zákon pouze mechanicky či jen za použití jazykového výkladu, nýbrž musí také přihlídnout k závěrům dosaženým standardními interpretačními metodami (včetně systematického a teleologického výkladu). Otázka, zda k protiprávnímu jednání vůbec došlo, musí být na základě výše uvedeného zodpovězena a odůvodněna zcela jednoznačně.

Z výše uvedeného plyne, že správní orgán procesní práva žalobkyni upřel, řízení před ním vykazuje vady a krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele v souladu se zákonem.

K námitce stěžovatele, že se krajský soud neměl zabývat přezkoumatelností předmětného správního rozhodnutí a že tím šel nad rámec žalobních bodů v rozporu s ust. § 75 odst. 2 s. ř. s., Nejvyšší správní soud poukazuje na znění ust. § 75 odst. 2 a ust. § 76 s. ř. s. Ta stanoví, že *„soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“* (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dále že, *„soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů*

rozhodnutí, dále proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění anebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“ (§ 76 odst. 1 s. ř. s.).

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, „nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat“ (podle rozsudku ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35, www.nssoud.cz). Podobně a dále ve vztahu ke skutkové podstatě deliktu se vyjádřil Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 12. 1995, č. j. 6 A 191/93 - 14: „Nezjistil-li správní orgán v řízení o uložení sankce ... skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro uložení této sankce tak, aby bylo možno věc posoudit po právní stránce, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K takové nepřezkoumatelnosti soud přihlédne i bez námítky žalobce z úřední povinnosti.“

K projednávané věci Nejvyšší správní soud dále uvádí: ve vztahu ke skutkovému stavu může správní orgán pochybit v zásadě trojím způsobem: Buď opře užitou právní kvalifikaci o skutkový stav, který tu ve skutečnosti není, tj. nemá oporu v souhrnu důkazů, které byly provedeny. K tomu je třeba počítat i případy, kdy důkazy byly získány způsobem, který je v rozporu se zákonem. Zde jde o chybu v objektivní stránce utváření podkladu pro rozhodnutí. Druhým pochybením je případ, kdy správní orgán sice provede všechny potřebné důkazy a provede je zákonným způsobem, ale vyvodí z nich podklad pro rozhodnutí (skutkový stav) nesprávným logickým úsudkem, takže skutkový stav z důkazů nevyplývá. Jde o chybu v subjektivní stránce utváření podkladu pro rozhodnutí. Konečně může správní orgán pochybit i v tom, že zjistí v úplnosti a řádně skutečnosti právně významné, ale nesprávně je po právní stránce kvalifikuje, tj. užije právní předpis (hmotněprávní, procesněprávní, kompetenční), který na zjištěný skutkový stav nedopadá, anebo předpis jinak nepoužitelný (neústavní, nezákonný, neplatný, neúčinný), viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 1997, č. j. 6 A 61/95 - 36.

Na okraj je vhodné podotknout, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předesírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčité sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23). I rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č. j. 6 A 24/93 - 13 vyslovil, že rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt, které je odůvodněno toliko tím, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 - 51, www.nssoud.cz, rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud se s důvody kasační stížnosti neztotožnil a proto ji jako nedůvodnou v souladu s výše uvedeným zamítnul.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšné žalobkyni žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. dubna 2007

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu