



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně **J. Ž.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, Wonkova 1142, Hradec Králové, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. února 2006, č. j. 51 Ca 19/2005 – 35,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **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 :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále „krajský soud“), kterým byla pro vady řízení zrušena rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2005, č. j. 9430/VZ/2005 a rozhodnutí Komise k projednávání přestupků města Týniště nad Orlicí (dále „komise“) ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5/2005. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyni uložena pořádková pokuta ve výši 500 Kč za to, že se na předvolání nedostavila k podání vysvětlení podle § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ač byla na právní důsledky bezdůvodného nedostavení se upozorněna. Z předvolání plyne, že šlo o přestupek proti cizímu majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, kterého se měla dopustit žalobkyně tím, že poškodila vývod kuchyňské digestoře ke škodě svého souseda.

Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalovaný zamítnul s odůvodněním, že komise postupovala v souladu se zákonem (§ 60 odst. 2 zákona

o přestupcích), když neakceptovala požadavky žalobkyně na upřesnění věci, které se předvolání ohledně poškození digestoře týkalo. Poté, co se žalobkyně na předvolání v určený den nedostavila, jí uložila pokutu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného správní žalobou. Krajský soud konstatoval, že pokutován může být ten, kdo se bezdůvodně nedostaví k podání vysvětlení podle zákona o přestupcích. Správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty neuvedl, jaké skutečnosti jej vedly k závěru, že nedostavení se žalobkyně k jednání bylo bezdůvodné. Uvedl pouze to, že žalobkyně nerespektovala výzvu a nedostavila se k jednání. Úvahy, které by hodnotily, v čem tkví bezdůvodnost absence žalobkyně u předmětného jednání, vůbec nezahrnula. Tím jí znemožnila řádnou obranu v odvolacím řízení. Navíc komise o pokutě rozhodla též den, kdy se jednání mělo konat, aniž by vyčkala na případné vysvětlení důvodů nepřítomnosti. Následkem toho není ani v rozhodnutí o uložení pokuty odůvodnění její výše s ohledem na poměry žalobkyně.

Tyto vady nezhojil ani žalovaný jako odvolací orgán, který měl rozhodnutí o uložení pokuty zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Nezjišťoval důvody nepřítomnosti žalobkyně u jednání a tak ani neodůvodnil naplnění skutkové podstaty deliktu, za nějž byla pokutována. Proto krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu jak prvního, tak druhého stupně. Nadto se ještě neztotožnil se závěry žalovaného a považuje je za rozporné se základními pravidly správního řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, účinného v době vydání napadeného rozhodnutí (dále též „správní řád“) § 3. Komise obdržela žádost žalobkyně jedenáct dnů před určeným dnem jednání a proto ji mohla uvést do problematiky. V předvolání byla žalobkyně označena již jako osoba, která se měla dopustit spáchání přestupku a podle zásad ústavního pořádku nesmí být nikdo nucen, aby vypovídal proti sobě, a to ani před zahájením trestního řízení. Tento princip je promítnut v § 60 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích, podle kterého mohou osoby, jimž by hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, podání vysvětlení odepřít. Mohou-li odepřít podání vysvětlení podle § 60 odst. 1, nelze je za to sankcionovat. Tím se však správní orgány vůbec nezabývaly.

Hlavními stížními námitkami žalovaného jsou nesprávné posouzení právní otázky týkající se podmínek, za kterých lze sankcionovat porušení obecné povinnosti podat vysvětlení dle § 60 zákona o přestupcích a dále posouzení druhu správního deliktu, za který byla žalobkyně pokutována. K odepření výpovědi může dojít jen na základě zákonem taxativně stanovených důvodů (§ 60 odst. 1 zákona o přestupcích). Žalobkyně neuvedla ani jeden z nich, nedostavila a tím naplnila skutkovou podstatu deliktu podle § 60 odst. 2 citovaného zákona. Smyslem této sankce je zamezit jednáním, která ztěžují nebo znemožňují prověřování oznámení o přestupku. K tomu mělo dojít právě na onom ústním jednání. Se závěrem krajského soudu o tom, že žalobkyně byla zkrácena na svých právech tím, že jí správní orgán I. stupně neupřesnil předmět podání vysvětlení na základě její žádosti, se žalovaný neztotožnil. Podle stěžovatele by přijetí názoru krajského soudu mohlo vést k tomu, že by správní orgány prakticky nebyly schopny provádět prověřování skutečností uvedených v oznámeních o přestupcích, neboť osoby označené v těchto oznámeních by se podání vysvětlení mohly beztrestně vyhýbat. Nedostavení se k podání vysvětlení pak považuje na rozdíl od krajského soudu za správní pořádkový delikt, nikoli za přestupek, a to v souladu s § 2 odst. 1 zákona o přestupcích.

Nejvyšší správní soud po provedeném přezkoumání věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předmětný delikt je tzv. jiným správním deliktem, a to jmenovitě deliktem pořádkovým. Lze jej stíhat správní pokutou, pokud jsou naplněny zákonné podmínky pro její uložení. Uložení pokuty za pořádkový delikt je pro správní orgán v souladu se zásadou oportunitity možností, právem, nikoli povinností. Je tedy na něm, aby uvážil, zda porušení povinností projedná a zda případný postih vůbec uloží. Sankci lze uložit za ztěžování postupu správního orgánu, tedy za jednání, kterým se snaží delikvent řízení protahovat, rušit či jinak ohrožovat. Hlavním smyslem procesněprávního správního deliktu je zajistit hladký průběh řízení, ne uložení sankce.

V daném případě na předvolání k podání vysvětlení žalobkyně reagovala dopisem, ve kterém žádá o upřesnění přestupku, z něhož je obviněna. V žádném případě tedy nelze dovodit, že se žalobkyně bezdůvodně na předvolání k jednání nedostavila.

Z napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně není vůbec patrné, jak správní orgán dospěl k závěru, že se žalobkyně nedostavila k jednání bezdůvodně. I citované rozhodnutí je jakožto správní akt výsledkem rozhodovacího procesu, který musí průběh a výsledek tohoto procesu obsahovat. Tato zásada se odráží právě v právu účastníka správního řízení na odůvodnění rozhodnutí, které směřuje do sféry jeho povinností (§ 47 odst. 1 správního řádu). Právo na odůvodnění znamená, že má obsahovat základ a důvody rozhodnutí tak, aby na něj mohl jeho příjemce účinně a přiměřeně reagovat. Odůvodnění má odpovídat povaze rozhodnutí a má jeho příjemci umožnit jej vyhodnotit. Individuální správní akt musí být na základě stejných důvodů přezkoumatelný soudem. Jen tak je splněn požadavek transparentnosti rozhodování.

Správní orgán byl povinen při rozhodování pečlivě zvážit veškeré okolnosti případu a uvážit postup, při kterém by byla sankce uložena a účelnost tohoto postupu. Musel si tedy odpovědět na otázku, zda daná situace uložení sankce vyžadovala. Ve správním řízení lze na základě zásady proporcionality používat pouze přiměřené prostředky.

Při předmětném rozhodování správní orgán využívá své diskreční pravomoci. Přitom jedná dle vlastního úsudku a svědomí. Rozhodnutí o uložení pokuty není ministeriálním, nýbrž diskrečním rozhodnutím. Je při něm dán zákaz svévole a použití opatření (zde sankce) je možné jen tam, kde je to skutečně nutné.

V odůvodnění musí být zcela jasně vysvětleno, že ke správnímu deliktu došlo, tj. že byly naplněny veškeré předpoklady a znaky deliktu. Jedním z předpokladů je porušení právního předpisu. V opačném případě by byla porušena zásada *nulla poena sine lege*. Rovněž nelze odhlédnout od skutečnosti, kdy správní orgán rozhodoval o uložení pokuty. Fakt, že nevyšel, zda mu může být doručena včasná omluva z jednání, je v příkrém rozporu se základními zásadami správního řízení.

Řádnou interpretaci tedy mohl správní orgán dospět k jedinému závěru: že nebyly naplněny podmínky užití § 60 odst. 2 zákona o přestupcích. Ustanovení § 51 zákona o přestupcích stanoví subsidiární použití správního řádu (v době předmětného rozhodování platil správní řád z roku 1967). Zde je zásada zákonnosti, jakožto i další zásady správního řízení, vyjádřena v ustanovení § 3 odst. 1. Podle § 3 odst. 2 „*správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy. Občanům a organizacím musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu.*“ Podle § 3 odst. 3

„Správní orgány jsou povinny svědomitě a odpovědně se zabývat každou věcí, která je předmětem řízení, vyřídit ji včas a bez zbytečných průtahů a použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci. Připouští-li to povaha věci, má se správní orgán vždy pokusit o její smírné vyřízení. Správní orgány dbají, aby řízení probíhalo hospodárně a bez zbytečného zatěžování občanů a organizací.“ Dle § 3 odst. 4 „Rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění jejich povinností.“

Řízení tak, jak bylo správním orgánem provedeno, odporuje základním zásadám správního řízení a porušena byla i základní práva žalobkyně, která jí zaručují Ústava ČR a Listina základních práv a svobod a rovněž Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). Správní trestání je trestním řízením svého druhu a podle citované Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, pro ČR přímo závazné, se pro něj uplatní stejné zásady jako pro každé jiné trestní řízení. Při něm musí být zachována podle Úmluvy minimální práva, která zaručují spravedlivý proces.

Minimální standardy správního práva, přijaté Výborem ministrů Rady Evropy ve formě doporučení a odražené v českém pozitivním právu a konstantní judikatuře, zaručují účastníkům správního řízení mj. právo na řádné odůvodnění rozhodnutí, právo slyšení, které se projevuje i v právu písemně se vyjádřit k věci a v právu na informace ze spisu.

Při správním řízení je podle jeho zásad třeba naplnit požadavek dobré a efektivní správy, který v daném případě měl být naplněn poskytnutím informací žalobkyni na její žádost, a to i v zájmu právní jistoty žalobkyně a očekávání adekvátní reakce správního orgánu. Účastník řízení se může vyjádřit k věci v kterémkoli jeho stádiu. Právo na informace se projevuje v přístupu k relevantním údajům, které má správní orgán k dispozici a je povinen je účastníkům na žádost poskytnout.

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 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, ve spojení s § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. září 2007

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu