



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **I. C., s. r. o.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 172/2005 – 62,

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 :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15. 3. 2005, č. j. 875B-OD-4218/05/OŽP-PAT, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Rady města R. ze dne 13. 12. 2004, č. j. 5901/1907/2004, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 58 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), za to, že žalobce na pozemcích, které vlastnil, neudržoval pořádek a tím narušil vzhled obce. V žalobě žalobce tvrdil, že předmětné pozemky nabyt kupní smlouvou dne 10. 2. 2004. V září 2004 byl žalobce informován o skládce na pozemcích parcelní číslo 215/409 a 215/410 v katastrálním území H. Dne 6. 10. 2004 podal podnět na policii k prošetření poškozování cizí věci neznámým pachatelem. O tomto postupu byla starostka města informována dopisem ze dne 7. 10. 2004 současně s žádostí o urychlené zrušení nezákonných nařízení města R. č. 3 a 4/2003, tak, jak to městu uložil Krajský úřad Středočeského kraje. Žalobce zažádal o vydání územního rozhodnutí na výstavbu 13 domů, Městský úřad R. prozatím územní rozhodnutí nevydal, přitom v opačném případě by byly uvedené pozemky využity výstavbou. Žalobce dále poukázal na to, že jeho jednání nemohlo

naplnit skutkovou podstatu, jež mu je přičítána, neboť nenarušil vzhled obce a navíc se předmětné pozemky nacházejí při samé hranici obce. Žalobce zdůraznil možnost obce, nikoliv povinnost, pokutu uložit. Upozornil přitom na skutečnost, že jeho případ není případem extrémním, přesto mu byla uložena pokuta v nejvyšší možné výši. Nejvyšší možná pokuta byla uložena i přesto, že žalobce situaci nevyvolal ani nezavinil, jde o pozemky za hranicí obce, bylo požádáno o vydání územního rozhodnutí, žádná jiná osoba nebyla ohrožena či zkrácena na svých právech. Žalobce označil uloženou pokutu ve vztahu ke svým aktivitám v dané lokalitě za šikanování.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že žalobce je vlastníkem předmětných pozemků. Pro rozhodnutí o uložení sankce podle § 58 odst. 2 zákona o obcích přitom není rozhodné, kdo odpady na pozemku uložil a zapříčinil tak stav, který narušuje vzhled obce. Podle uvedeného ustanovení je čistotu povinen udržovat vlastník nebo uživatel pozemku, a to tak, aby nebyl narušen vzhled obce. Z konstrukce příslušného ustanovení zákona je zřejmé, že tato povinnost je objektivní a vlastník, nebo uživatel pozemku, se jí nemůže zprostit. Pro posouzení věci není ani rozhodné, zda byl stavem pozemku a činností nebo nečinností jejího vlastníka nebo uživatele někdo zkrácen na svých právech. Žalovaný poukázal na ustanovení § 1 zákona o obcích, podle něhož je obec územním celkem, který je vymezen hranicí území obce. Podle § 18 téhož zákona je každá část území České republiky součástí území některé obce. Katastrální území H., kde leží předmětné pozemky, je součástí území města R. Obec a její území nelze redukovat pouze na její zastavěnou část. Vzhled obce lze tím, že není udržován pořádek a čistota na pozemcích, narušit na celém jejím území, nikoliv pouze v její zastavěné části.

Městský soud v Praze rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15. 3. 2005, č. j. 875B-OD-4218/05/OŽP-PAT, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně uložil žalovanému zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že v posuzovaném případě žalovaný podřadil jednání žalobce pod neurčitý právní pojem „*vzhled obce*“, neobjasnil však jeho význam a spokojil se s konstatováním, že jednání žalobce uvažovanému neurčitému pojmu odpovídá. Z rozhodnutí není zřejmé, jaká kritéria v tomto ohledu považoval za rozhodná a jakými úvahami se řídil při jejich právním hodnocení. Správní orgán nevymezil, co má být považováno za „*vzhled obce*“, a neposkytl tak soudu vůbec možnost přezkoumat, zda taková úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům. Rozhodnutí je tak v naznačených směrech pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Další důvod nepřezkoumatelnosti pak městský soud shledal v nedostatečném odůvodnění výše uložené pokuty. Kritéria rozhodující pro stanovení výše pokuty jsou upravena v § 58 odst. 3 zákona o obcích. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně poukazuje na značný rozsah území narušujícího vzhled obce, jakož i na množství a složení tam se nacházejícího materiálu, úvahu o výši pokuty však postrádá, když se správní orgán zejména nevypořádal se zákonným hlediskem povahy, závažnosti a následků jednání žalobce. Uvedená rozhodnutí tedy podle přesvědčení městského soudu neobsahují konkrétní zjištění rozhodná pro určení výše pokuty, na základě kterých by bylo možné posoudit, zdali správní orgán při stanovení výše pokuty překročil meze správního uvážení či nikoliv; ani v nejmenším se pak z žalobou napadeného rozhodnutí nepodává, proč byla žalobci uložena pokuta v maximální možné výši.

Tento rozsudek napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, v níž se dovolává kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti, resp. v jejím doplnění rozsáhle rekapituluje dosavadní procesní vývoj věci a dále uvádí, že jeho rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu jsou odpovídajícím způsobem odůvodněna. Ze shromážděných podkladů je zcela zjevné, že k narušení vzhledu obce došlo, přičemž v prvostupňovém rozhodnutí je vyloženo, že neurčitý právní pojem „*narušení vzhledu obce*“ spočívá v uložení velkého množství odpadu na pozemcích volně přístupných a viditelných z veřejně přístupných komunikací. Ze správního spisu, na který obě správní rozhodnutí odkazují lze pak zjistit, že se jednalo o stovky tun odpadu nahromaděného do výše 120 až 160 cm na ploše 0,5 ha. Takovýmto stavem je narušen jakýkoli vzhled města. Městský soud mohl z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů rozpoznat, co tyto správní orgány považují za narušení vzhledu obce, jaké podklady a v jakém rozsahu soustředily a že závěry správního orgánu nejsou s provedenými důkazy v logickém rozporu. Rovněž výše uložené pokuty byla dostatečně odůvodněna. Jestliže zákon jako kritéria pro stanovení výše pokuty stanoví povahu, závažnost, dobu trvání a následky protiprávního jednání, pak není důvod pochybovat o tom, že delikt podle § 58 odst. 2 zákona o obcích má povahu deliktu správního, ani to není třeba odůvodňovat. Z rozhodnutí i ze spisu je zcela zřejmé i trvání deliktu; v rozhodnutí je také jednoznačně specifikováno, jakým jednáním se žalobce deliktu dopustil. Rovněž závažnost deliktu je z odůvodnění výše pokuty zřejmá, když je uvedeno, že se jedná o značný rozsah území narušujícího vzhled obce, značné množství odpadu a jeho složení, které je v odůvodnění rozhodnutí na jiném místě popsáno. Závažnost deliktu vyplývá i z toho, že žalobce neučinil nic pro nápravu, ač k tomu byl prvoinstančním orgánem vyzván – i toto je v rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu uvedeno. Podle názoru stěžovatele ustanovení § 58 odst. 2 zákona o obcích má umožnit obcím zajistit na jejich území pořádek a odpovídající vzhled. Kasační stížností napadený rozsudek však aplikuje právo zcela dogmaticky a v rozporu s principy spravedlnosti, nerespektuje oprávněné cíle komunální politiky a zcela je podřazuje potřebám právních formalit. Zejména pro zaměstnance a zastupitele města je taková aplikace zcela demotivující a absurdní. Stěžovatel dále bez bližšího zdůvodnění namítá to, že město R. mělo být v žalobním řízení osobou zúčastněnou na řízení. Stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku Městského soudu v Praze v celém rozsahu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikováno nesprávné právní pravidlo, popř. je sice aplikováno správné právní pravidlo, ale je nesprávně interpretováno.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V souzené věci je v první řadě sporné, zda žalobou napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím správního orgánu první instance (Rada města R.) ze dne 13. 12. 2004, č. j. 5901/1907/2004, byla žalobci uložena pokuta 100 000 Kč za to, že se dopustil správního deliktu podle § 58 odst. 2 zákona o obcích, neboť neudržoval čistotu a pořádek na pozemku, který vlastnil, čímž narušil vzhled obce, a to tím, že na pozemku p. č. 215/409 a 215/410 v k. ú. H. se nacházela výkopová zemina, stavební materiál i komunální a další odpad, který nebyl ani po výzvě města R. odstraněn. V odůvodnění tohoto rozhodnutí je uvedeno: „Dne 28. 4. 2004 bylo provedeno na předmětných pozemcích místní šetření..., které potvrdilo, že se na nich nachází větší množství výkopových zemin, směsný stavební odpad, plastové a papírové obaly, zbytky izolačních materiálů, plastové nádoby od stavebních přípravků, kusy panelů, asfaltové kry, několik kusů pneumatik a další materiál ... Jak vyplývá ... [ze] zápisu z místního šetření i z fotodokumentace, tento materiál a odpad je nezajištěn a znečišťuje uvedené pozemky. Tento stav narušuje vzhled obce, neboť dané pozemky jsou viditelné z veřejně přístupných komunikací ... V dané věci je též nerozhodné, kde se předmětné pozemky nachází, neboť § 58 odst. 2 zákona o obcích chrání vzhled celého území obce (bez ohledu na jeho charakter) ... Při stanovení výše pokuty bylo zejména přihlédnuto k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání, tj. zejména k tomu, že rozsah území narušujícího vzhled obce je značný, stejně jako množství a složení tam se nacházejícího materiálu, k tomu, že tento protiprávní stav již trvá po dobu více než půl roku a nebyl ani na výzvu města R. odstraněn.“

Odvolací správní orgán (žalovaný a zároveň stěžovatel Krajský úřad Středočeského kraje) o odvolání proti uvedenému prvoinstančnímu rozhodnutí rozhodl dne 15. 3. 2005 (č. j. 875B-OD-4218/05/OŽP-PAT), tak, že se odvolání zamítá a prvoinstanční rozhodnutí se potvrzuje. Podle odůvodnění je třeba způsob narušení vzhledu obce spatřovat „v popisu odpadu, který se na pozemcích ve vlastnictví společnosti I. nachází ... pokládáme stejně jako Rada města R. vzhled obce za narušený v případě, že odpad se bude bez jakéhokoliv režimu vyskytovat ve městě, stejně jako za městem nebo na okraji města ... K výši pokuty krajský úřad podotýká, že je v napadeném rozhodnutí odůvodněna a s ohledem na přístup společnosti I. v průběhu řízení se jeví jako přiměřená.“

Podle § 58 odst. 2 zákona o obcích obec může uložit pokutu až do výše 100 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1 (tj. právnická osoba a fyzická osoba, která je podnikatelem), která neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce. Podle odst. 5 při stanovení výše pokuty podle odstavců 1 až 4 obec přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání.

Skutková podstata uvedeného správní deliktu je vystavěna na dvou tzv. neurčitých právních pojmech. Jednak se jedná o pojem „čistota a pořádek“, jednak o pojem „vzhled obce“. Definování neurčitých právních pojmů v právních předpisech pro jejich povahu samu obecně není vhodné, často dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Nejvyšší správní soud již vícekrát konstatoval, že při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám

musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit (např. rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 – 73, publ. pod č. 701/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 27. 9. 2007, č. j. 5 As 32/2007 – 83, www.nssoud.cz). Připomenout lze i relevantní judikaturu starší, např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 9. 1998, č. j. 6 A 85/96 – 24, publ. pod č. SJS 972/2002), v němž se jmenovaný soud zabýval neurčitým právním pojmem „*lesní výroba*“. Podle uvedeného rozsudku jsou zajisté činnosti, které lze bez pochybností označit za „*lesní výrobu*“ (například prořezávky, kácení stromů v lese nebo vysazování sazenic) a naproti tomu jsou jiné činnosti, které sem nepochybně nepatří (např. chov mývalů, pand či kapibar). Mezi těmito krajnostmi budou činnosti, o nichž není jasno, zda pod pojem spadají nebo ne. Soud se tu přidržel učení starších autorů o pevném jádru neurčitého právního pojmu a jeho nejistém obvodu (P. Heck, H. L. Q. Hart). Určení významu neurčitého právního pojmu správní soud tehdy považoval a samozřejmě i dnes považuje za otázku právní, která plně náleží do jeho kognice. Jestliže tedy se nesprávným výkladem neurčitého právního pojmu stalo vydané rozhodnutí nezákonným, soud je zruší. Zpravidla však vadu rozhodnutí působí interpretační nečinnost správního orgánu, který sice konkrétní předmět podřadí pod neurčitý právní pojem, ale neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daný předmět uvažovanému pojmu odpovídá.

O podobné pochybení jde i v nyní souzené věci. Správní orgán nevymezil, co má být považováno za „*čistotu a pořádek*“ a „*vzhled obce*“, tím méně, co má být chápáno pod slovními spojeními „*neudrží čistotu a pořádek*“ a „*naruší vzhled obce*“ a neposkytl tak soudu vůbec možnost přezkoumat, zda taková úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům, zejména zda a kterou činnost žalobce, lze pod takto řádně vyložené pojmy subsumovat. Rozhodnutí je tak v naznačených směrech pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, a to je také zásadní příčina jeho zrušení Městským soudem v Praze. Jmenovaný soud se sice omezil toliko na vytknutí nedostatečného vymezení pojmu „*vzhled obce*“, nicméně jak patrně z uvedeného, Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné, aby správní orgán vymezil i další neurčitý právní pojem – a tím se v prvoinstančním ani druhoinstančním rozhodnutí vůbec nezabýval –, a to pojem „*čistota a pořádek*“, který je rovněž jedním ze znaků skutkové podstaty předmětného správního deliktu. Správní orgán musí mít na paměti, že výklad pojmů „*čistota a pořádek*“ a „*vzhled obce*“ jakožto neurčitých právních pojmů, učiněný správním orgánem, je podroben přezkoumání správním soudem. Nepostačí proto, že správní orgán sice nějakou činnost podřadí pod neurčitý právní pojem, jestliže také neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá. Soudu musí být umožněno přezkoumat, zda úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům, např. zda a kterou činnost žalobce, lze pod takto řádně vyložený pojem subsumovat. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí v naznačených směrech pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Pokus o vymezení pojmu „*narušení vzhledu obce*“, který učinil správní orgán, jako „*uložení velkého množství odpadu na pozemcích volně přístupných a viditelných z veřejně přístupných komunikací*“ je velmi povšechný, kusý, nekomplexní, tudíž nedostatečný a takové vymezení nemůže bez dalšího obstát. Tak kupř. nejen umístěním odpadu na území obce může dojít k narušení jejího vzhledu, k tomu jsou nepochybně způsobilé i jiné činnosti. Prvoinstanční správní orgán dále bez jakéhokoli zdůvodnění dospěl k nikoli nesporné úvaze, že ustanovení § 58 odst. 2 zákona o obcích „*chrání vzhled celého území obce (bez ohledu na jeho charakter)*“. Tuto úvahu přebírá – opět s absentujícím

odůvodněním – i druhoinstanční správní orgán („*pokládáme stejně jako Rada města Rudná vzhled obce za narušený v případě, že odpad se bude bez jakéhokoliv režimu vyskytovat ve městě, stejně jako za městem nebo na okraji města*“). I z těchto hledisek by měl správní orgán přistoupit k odpovídajícímu vymezení předmětného neurčitěho právního pojmu a k jeho individualizaci na konkrétní případ, a to tím spíše, když – jak již bylo řečeno – ani naposled uvedená úvaha správního orgánu není nesporná, nabízejí-li se otázky, zda narušení vzhledu obce má být posuzováno podle místních podmínek, zda má být zohledněn stav ostatních pozemků v obci, pokud ano, zda jen sousedních, okolních apod., zda a jak se zohledňuje předchozí stav pozemku, zda jakákoli změna stavu na pozemku je „*narušením vzhledu obce*“, popřípadě jaká změna je „*narušením vzhledu obce*“ atd. Rozhodně však musí správní orgán popsat i vzhled obce, který byl narušen. V žádném případě nepostačuje pouhý závěr, že vzhled obce byl narušen a následný popis jednání, kterým k tomu došlo. O vymezení druhého z neurčitěho právního pojmu, tj. „*čistota a pořádek*“ – jak již uvedeno – se žalovaný (ani prvoinstanční správní orgán) nepokusil vůbec a rovněž k tomuto vymezení bude v dalším rozhodnutí muset přikročit. Nejvyšší správní soud k tomu opětovně připomíná, že nepostačuje pouhé konstatování správního orgánu, že určité jednání (stav, předmět...) je podřaditelné pod příslušný neurčitý právní pojem.

Další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného správní rozhodnutí spatřoval Městský soud v nedostatečném odůvodnění výše pokuty uložené žalobci. I s tímto závěrem se zdejší soud ztotožňuje. V § 58 odst. 5 zákona o obcích zákonodárce demonstrativně určil hlediska, která je povinen správní orgán při stanovení výše pokuty zkoumat. Jsou to povaha, závažnost, doba trvání a následky protiprávního jednání. Vlastní odůvodnění výše uložené pokuty (na tomto místě je třeba připomenout, že pokuta byla stanovena v maximální možné výši) učinil prvoinstanční správní orgán následující: „*...rozsah území narušujícího vzhled obce je značný stejně jako množství a složení tam se nacházejícího materiálu, ... tento protiprávní stav již trvá po dobu více než půl roku a nebyl ani na výzvu města R. odstraněn.*“ Ačkoliv byla výše pokuty žalobcem napadena v odvolání, žalovaný jakožto odvolací správní orgán toliko konstatoval, že výše uložené pokuty byla odůvodněna a je přiměřená. Je evidentní, že takové odůvodnění výše uložené sankce nevyčerpává ani kritéria příkladmo stanovená v citovaném ustanovení zákona o obcích, natož aby šlo za jejich rámec. Předně se z uvedených - zákonem demonstrativně stanovených kritérií - odůvodnění vůbec nezabývá povahou protiprávního jednání. Nelze akceptovat tvrzení stěžovatele, které předestírá v kasační stížnosti, že delikt podle § 58 odst. 2 zákona o obcích má povahu deliktu správního a další odůvodnění není třeba. Povahou protiprávního jednání zákon nepochybně myslí něco zcela odlišného, totiž především okolnosti, za nichž k protiprávnímu jednání došlo; úvaha o nich, resp. o jejich roli, při stanovení výše sankce v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů absentuje. Závažností protiprávního jednání se odůvodnění uložené sankce sice zabývá („*rozsah území narušujícího vzhled obce je značný stejně jako množství a složení tam se nacházejícího materiálu*“), nicméně na samé hranici akceptovatelnosti: v tomto ohledu je odůvodnění příliš obecné, např. není jasné, co správní orgán pokládá za „*značný rozsah území*“ atd. Hledisko doby trvání protiprávního jednání je popsáno uspokojivě. Nicméně popis následků protiprávního jednání (resp. úvaha o nich), tj. zejména intenzita narušení vzhledu obce, v odůvodnění výše sankce chybí. Ostatně taková úvaha se za situace, kdy se správnímu orgánu nepodařilo vyložit neurčitý právní pojem „*vzhled obce*“ a o vyložení neurčitěho právního pojmu „*čistota a pořádek*“ se ani nepokusil, mohla žalovanému zdařit jen stěží, neboť následky protiprávního jednání jsou v případě probíraného správního deliktu dozajista velmi úzce navázány právě na obsah uvedených neurčitých právních pojmů, resp. jejich individualizaci na konkrétní případ.

Pro úplnost zdejší soud dodává, že nepostačuje, jsou-li skutečnosti, které bere správní za podklad svého rozhodnutí, zřejmé z obsahu správního spisu; je nezbytné je pojmout i do odůvodnění vlastního rozhodnutí tak, aby bylo zjevné a nepochybné, jaké skutečnosti a proč vzal správní orgán za základ pro své rozhodnutí. Četné odkazy na obsah správního spisu, které činí stěžovatel ve své kasační stížnosti, tak nemohou nepřehlédnutelnou závažnou vadu správního aktu tkvící v jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů zhojit.

K stížnostní námitce, že město R. mělo být v žalobním řízení osobou zúčastněnou na řízení, se Nejvyšší správní soud může vyjádřit jen velmi stroze a jen v obecné rovině, neboť ji stěžovatel žádným způsobem neodůvodnil, přičemž zdejší soud ze spisu krajského soudu při veškeré snaze nezjistil žádné okolnosti, které by postavení města R. jakožto osoby zúčastněné na řízení indikovaly. Důvody, které stěžovatel mohl mít při formaci této námitky na mysli a které v kasační stížnosti neuvedl, nepřísluší zdejšímu soudu domýšlet či o nich spekulovat. Ostatně namítanou skutečnost stěžovatel mohl uplatnit již v řízení o žalobě, např. ve svém vyjádření k žalobě. I kdyby však mělo být městu R. postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno, na nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného správního aktu by to nemohlo ničeho změnit.

Konstatování stěžovatele obsažené v kasační stížnosti, že rozsudek městského soudu nerespektuje oprávněné cíle komunální politiky a zcela je podřazuje potřebám právních formalit a že pro zaměstnance a zastupitele města je taková aplikace práva zcela demotivující a absurdní, nepovažuje Nejvyšší správní soud za přípustnou námitku, neboť je nelze podřadit žádnému z důvodů pro podání kasační stížnosti uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Přesto se zdejší soud u této stěžovatelovy námitky zastaví a v krátkosti se k ní vyjádří. Nejvyšší správní soud má za to, že konstatování stěžovatele není na místě. Posláním soudů není – jak se patrně stěžovatel mylně domnívá – podporovat či hájit at' už legitimní či nelegitimní cíle komunální politiky, nýbrž (ve stručnosti řečeno) poskytovat ochranu právům či zákonnosti v duchu principu demokratického právního státu postulovaného v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Požadavky na přezkoumatelnost správních rozhodnutí a na jejich vyčerpávající zdůvodňování nejsou oprávněné toliko z hlediska soudního přezkumu, jak bylo detailně vyloženo výše, nýbrž i z hlediska účastníka správního řízení. V demokratickém právním státě je třeba akcentovat požadavek transparentnosti veřejné správy, jenž v případě správního trestání implikuje zejména právo účastníka vědět, za jaké jednání byl potrestán, proč byl potrestán určitým způsobem, jakými úvahami se správní orgán při hodnocení skutkového stavu a jeho podřazení příslušné skutkové podstatě vyjádřené v zákonném ustanovení řídil, jakými úvahami se správní orgán řídil při stanovení druhu a výše trestu. Obsah správního rozhodnutí musí soudu umožňovat přezkoumat zákonnost, důvodnost, rozumnost a logickou správnost těchto úvah, respektive z nich vyvozených závěrů. Nepostačuje tedy, pokud správní orgán bez dalšího přijme určité řešení, vyjádří určité přesvědčení, postoj či právní názor. Vždy musí být přesvědčivě vysvětleno, jakými myšlenkovými postupy správní orgán k svým závěrům dospěl. Odůvodňování správních rozhodnutí podle nezřídka používaného algoritmu „*rozhodli jsme tak, protože jsme tak rozhodli*“, nemůže obstát. Na potrestaném nelze spravedlivě požadovat, aby si důvody svého potrestání domýšlel. Ostatně na tomto poli poskytuje právní úprava široký prostor i pro působení samotného stěžovatele. V daném případě měl a mohl zásadní nedostatky správního rozhodnutí orgánu první instance sám zjistit a vyvodit z nich příslušné závěry. Místo toho je přehlédl.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že není dán žádný z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., pro které by bylo

třeba napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušit. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalobce žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil.

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

V Brně dne 30. listopadu 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu