



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **Ing. P. K.**, zast. JUDr. Rostislavem Sochořem, advokátem se sídlem Klášská 1432/18, Ústí nad Labem, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 11. 2005, č. j. 42 Ca 5/2005 – 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 11. 2005, č. j. 42 Ca 5/2005 – 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 11. 5. 2005, č. j. 3894/DS/05/48626, a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem, ze dne 7. 3. 2005, č. j. DO-12280/4945/04-P/R, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a byla mu uložena pokuta ve výši 3000 Kč.

V podané žalobě žalobce namítl, že pokuta za přestupek byla uložena bez jakéhokoli přesvědčivého zdůvodnění a její výše neodpovídá okolnostem dopravní nehody. Soud má za to, že v souladu s ust. § 12 zákona o přestupcích a ust. § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), musí správní orgán při odůvodnění sankce nejen obecně deklarovat, že k okolnostem příkladmo vyjmenovaným v § 12 zákona o přestupcích přihlédl,

ale musí i objasnit, které konkrétní skutečnosti v tomto směru zjistil, jak je hodnotil a jakým způsobem z nich vyvodil odpovídající a přiměřený trest.

Prvoinstanční správní orgán však těmto požadavkům nedostál. Ačkoli uvedl, že přihlédl k sociálním poměrům žalobce a výpisu z registru řidičů, není již z odůvodnění rozhodnutí patrné, jaké sociální poměry žalobce byly a co vlastně správní orgán z registru řidičů zjistil. Zcela nesrozumitelné je pak podle soudu tvrzení, že uložená pokuta je na dolní hranici zákonné sazby. Podle § 22 odst. 2 zákona o přestupcích lze za předmětný přestupek uložit pokutu do výše 7000 Kč. Žalobce tedy dostal pokutu nikoli na spodní hranici, ale skoro v polovině zákonného rozpětí.

Za situace, kdy z rozhodnutí není zřejmé jednak to, k jakým podstatným zjištěním ohledně druhu a výměry sankce prvoinstanční správní orgán dospěl a jaké úvahy pak učinil, je jeho rozhodnutí nedostatečně odůvodněné a tudíž nepřezkoumatelné. Soud proto nemohl přistoupit k prověření přiměřenosti sankce či k jejímu případnému snížení na základě návrhu žalobce. Vzhledem k tomu, že se žalovaný s prvoinstančním rozhodnutím ztotožnil, je jeho rozhodnutí podle soudu rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na základě uvedeného Krajský soud v Ústí nad Labem zrušil rozhodnutí žalovaného podle ust. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že prvoinstanční rozhodnutí je v části odůvodnění uložené sankce nepřezkoumatelné. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí velmi podrobně rozvedl všechny skutečnosti a okolnosti případu, jakož i úvahy týkající se uložené pokuty. Poukázal na to, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí doplnil s ohledem na skutečnosti zjištěné při místním šetření. Podle žalovaného tedy byla uložená sankce dostatečně odůvodněna. Domnívá se proto, že soud mohl sankci snížit v mezích zákona, aniž by bylo nutné provádět další dokazování. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce ztotožnil se závěrem soudu, že odvolací orgán měl prvoinstanční rozhodnutí zrušit, neboť toto rozhodnutí neobsahovalo žádné podklady umožňující přezkoumání, zda je uložená sankce přiměřená. Namísto toho odvolací orgán sám vymezil další důvody potvrzující přiměřenost sankce uložené prvoinstančním orgánem. Soud pak nemohl uloženou sankci snížit, neboť na základě napadených správních rozhodnutí nebylo možné posoudit, zda správní orgány rozhodovaly správně.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud poukazuje na tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:

Žalobce byl příkazem Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 16. 8. 2004 shledán vinným za spáchání přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že dne 9. 6. 2004 jako řidič motorového vozidla nedal na křižovatce

přednost vozidlu přijíždějícímu po hlavní silnici, střetl se s ním a způsobil tak hmotnou škodu na obou vozidlech. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 3000 Kč. V odůvodnění příkazu je pak uvedeno, že správní orgán při rozhodování o výši sankce přihlédl k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán. Podle evidenční karty řidiče nemá dotyčný v posledních třech letech žádný záznam. Žalobce podal proti tomuto příkazu odpor. Nepopřel způsobení dopravní nehody, namítl však, že postih není adekvátní okolnostem dopravní nehody. Z rozhodnutí není zřejmé, jak jednotlivé okolnosti správní orgán ve vztahu k sankci hodnotil.

Při projednání přestupku žalobce tvrdil, že dopravní značka „Stůj, dej přednost v jízdě“ byla zakryta stromy a nebyla z pohledu řidiče vidět. Dále uvedl, že je ženatý, má jedno dítě a udal výši měsíčního příjmu. Prvoinstanční orgán v rozhodnutí vydaném dne 7. 3. 2005 uznal žalobce vinným z výše uvedeného přestupku. Při odůvodnění uložené sankce uvedl, že prostudoval fotodokumentaci místa dopravní nehody zhotovenou žalobcem i Policií ČR, dále přihlédl k výpisu z registru řidičů a k sociálním poměrům žalobce. Následně uložil žalobci pokutu v dolní hranici zákonem stanovené sazby ve výši 3000 Kč.

Ve svém odvolání žalobce opětovně namítl přísnost pokuty a její nedostatečné odůvodnění. Dále poukázal na to, že dopravní značka nebyla dostatečně viditelná. Tato skutečnost však nebyla v rozhodnutí o vině a sankci zohledněna. O tomto odvolání rozhodl žalovaný výše uvedeným rozhodnutím ze dne 11. 5. 2005, jímž potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zde uvedl, že na základě místního šetření posoudil námitky žalobce o špatné viditelnosti dopravní značky či nesprávném značení objízdné trasy jako neopodstatněné.

Co se týče odůvodnění uložené sankce, odvolací orgán zmínil typovou nebezpečnost předmětného přestupku. Podotkl, že v daném případě nebyl zákaz činnosti uložen vůbec a správní orgán byl vázán výší pokuty, kterou uložil v příkazním řízení. Prvoinstanční orgán uvedl, že při stanovení sankce přihlédl k sociálním poměrům žalobce a k výpisu z registru řidičů. Žalovaný k tomu dodal, že evidenční karta řidiče sice obsahuje údaje o přestupcích, které správní orgán není povinen registrovat, nicméně je zde zaevidováno, že žalobce měl již v minulosti podíl na třech „malých“ dopravních nehodách a obdobného jednání se tedy dopustil opakovaně. Žalovaný dále konstatoval, že pokuta uložená v dolní polovině zákonné sazby byla stanovena v souladu se zákonem a odpovídá protiprávnímu jednání žalobce.

Ve věci samé pak uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest nebo od něj upustit. Soud však takto může učinit jedině v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený.

Při posouzení této otázky soud vychází z důvodů stanovení trestu (sankce) správním orgánem. Nejvyšší správní soud proto zastává názor, že zhodnocení přiměřenosti sankce nemůže soud provést za situace, kdy úvahy vedoucí k jejímu uložení nejsou ve správním rozhodnutí náležitě objasněny. Soudu nepřísluší toto správní uvážení nahradit, ale je nadán toliko přezkoumat, zda nevybočilo ze zákonných hledisek a zda podklady pro ně byly opatřeny zákonným způsobem a zda není v rozporu s logickým úsudkem. Po přezkoumání správního uvážení učiní závěr, zda jde o trest přiměřený či nikoli. Rovněž z ust. § 78 odst. 2

s. ř. s. vyplývá, že možnost upustit od trestu či jej snížit je dána pouze v případě, kdy nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí, tj. např. pro jeho nepřezkoumatelnost.

Pro posouzení otázky, zda soud postupoval v projednávaném případě správně, jestliže zrušil rozhodnutí žalovaného bez toho, aby se zabýval možností snížit výši pokuty, je tedy zásadní to, zda bylo skutečně možné správní rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné v části odůvodnění uložené pokuty.

K požadavkům kladeným na řádné odůvodnění stanovené sankce lze uvést následující.

Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje.

Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu.

Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu bylo v části odůvodnění týkající se uložené pokuty nepřezkoumatelné. Prvoinstanční orgán se při uložení pokuty sice zabýval osobou pachatele, v odůvodnění svého rozhodnutí však neuvedl konkrétní skutečnosti zjištěné z výpisu z registru řidičů či o sociálních poměrech žalobce, ani jak tyto skutečnosti ovlivnily výši pokuty (jakkoli zde byl správní orgán limitován její výměrou stanovenou v příkazu). Prvoinstanční orgán pak nezhodnotil žádná další jmenovaná kritéria, ačkoli žalobce již v odporu proti příkazu a následně při projednání přestupku opakovaně poukazoval na nepřiměřenost sankce. Pouhým konstatováním správního orgánu, že prostudoval spisový materiál či fotodokumentaci místa dopravní nehody, nelze nahradit řádné vysvětlení toho, jaké okolnosti hrály roli při úvaze o výši pokuty.

Žalovaný, jehož rozhodnutí bylo předmětem přezkumu krajského soudu, přezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu v celém rozsahu. Dospěl při tom k závěru, že stanovená pokuta je adekvátní jednání žalobce. Ačkoli Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že se žalovaný zcela vyčerpávajícím způsobem nevěnoval jednotlivým kritériím pro uložení sankce a rozhodnutí tedy trpí určitými nedostatky odůvodnění, má za to, že jeho rozhodnutí v důsledku toho za nepřezkoumatelné považovat nelze.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud (či správní orgán) opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). Pod tento pojem je možné zahrnout i případy, kdy se odvolací správní orgán žádným způsobem nevypořádá s námitkami uvedenými v odvolání.

V daném případě žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně vymezil skutečnosti zjištěné z evidenční karty řidiče, přičemž uvedl, že se žalobce dopustil obdobného jednání opakovaně. Dále poukázal na to, že při nehodě vznikla škoda ve výši 100 000 Kč. Za účelem posouzení námitky žalobce o špatné viditelnosti dopravní značky žalovaný provedl místní šetření, a svá zjištění pak náležitě popsal v odůvodnění svého rozhodnutí. Za této situace zastává Nejvyšší správní soud názor, že z rozhodnutí žalovaného bylo zřejmé, z jakých faktů při posouzení adekvátnosti uložené sankce vycházel. Bylo tedy možné učinit si úsudek o tom, zda tato sankce byla přiměřená a posoudit věc meritorně.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že Krajský soud v Ústí nad Labem chybně posoudil otázku, zda rozhodnutí žalovaného bylo v části odůvodnění uložené sankce nepřezkoumatelné, čímž zatížil své rozhodnutí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 32/2007 - 42.

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

V Brně dne 13. prosince 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu