



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: a) A. K., b) K. K., zastoupených Mgr. Martinem Elgerem, advokátem se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2008, č. j. 4 Ca 16/2006 - 62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2008, č. j. 4 Ca 16/2006 - 62, **se zrušuje a věc se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 12. 9. 2006, č. j. SOZ-30.1-10.08.06/33380. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Krajské hygienické stanice Pardubického kraje ze dne 21. 7. 2006, č. j. 2629/06/EPID-Sy/253, kterým byla každému ze žalobců uložena pokuta ve výši 8000 Kč za spáchání přestupku na úseku zdravotnictví podle ustanovení § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tohoto přestupku se dopustili tím, že jako zákonní zástupci nezl. A. K. (nar. 2. 8. 2005) nezajistili, aby se tento ve stanoveném termínu podrobil pravidelnému očkování proti záškrtu, tetanu, dávivému kašli, invazivnímu onemocnění vyvolanému *Haemophilem influenzae* b, tuberkulóze a přenosné dětské obrně.

II.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že vymezení skutku musí obsahovat nejen výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nýbrž i rozhodnutí odvolací. Z ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu totiž plyne, že neshledá-li odvolací orgán důvod pro změnu nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, napadené rozhodnutí potvrdí. Stěžovatel se domnívá, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, z něhož městský soud vycházel (viz níže) se týká náležitostí výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a povinnost identifikovat skutek se vztahuje na odvolací orgán jen tehdy, je-li výrok rozhodnutí rozhodnutím o odvolání měněn. Rozhodnutí odvolacího orgánu v daném případě ob stojí, jelikož v něm je specifikováno rozhodnutí prvostupňové a z výroku je zřejmé, že se toto rozhodnutí potvrzuje a odvolání se zamítá. Jiný přístup by popíral skutečnost, že obě rozhodnutí tvoří jeden celek. Městský soud navíc přehlédl závěr obsažený v citovaném usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu, podle něhož nezákonnost spočívající v nedostatku řádné identifikace skutku představuje vadu, která umožňuje zrušit správní rozhodnutí jen k námitce žalobce, což se však v daném případě nestalo.

Proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit.

III.

Žalobci se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřili.

IV.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského, resp. městského, soudu, a tímto předmětem řízení je vázán. V nyní projednávaném případě spočívá ratio decidendi napadeného rozsudku v tom, že ve výroku rozhodnutí žalovaného zcela chybí vymezení předmětu řízení: není specifikován přestupek, chybí konkretizace obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu jeho spáchání. Městský soud povinnost uvést ve výroku rozhodnutí tyto údaje dovodil odkazem na právní názor obsažený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (č. 1546/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz), a dospěl k závěru, že „i v rozhodnutí o přezkoumání prvostupňového rozhodnutí správního orgánu ve věci přestupku by mělo být ve výroku rozhodnutí o odvolání specifikováno, o jaký přestupek se jedná, a to již ve výroku tohoto rozhodnutí. Je třeba vycházet z toho, že řádně formulovaný výrok a v něm na prvním místě konkrétní popis skutku je nezastupitelnou částí rozhodnutí, protože jen z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření nebo sankce byla uložena a z porovnání výroku lze usoudit na existenci překážky věci rozhodnuté.“ Právě tento právní názor městského soudu proto Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podrobil přezkumu.

Z obsahu správního spisu k tomu plyne, že ve výroku rozhodnutí Krajské hygienické stanice Pardubického kraje ze dne 21. 7. 2006, č. j. 2629/06/EPID-Sy/253, je podrobně popsán přestupek, a to tak, že oba žalobci byli shledáni vinnými ze spáchání přestupku na úseku zdravotnictví podle ustanovení § 29 odst. 1 písm. f) zákona š. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustili tím, že jako zákonní zástupci nezl. A. K. (nar. 2. 8. 2005) nezajistili, aby se tento ve stanoveném termínu podrobil pravidelnému očkování proti záškrtu, tetanu, dávivému kašli, invazivnímu onemocnění vyvolanému *Haemophilem influenzae b*, tuberkulóze a přenosné dětské obrně. Skutečnost, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně v konfrontaci s požadavky obsaženými v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ob stojí, ostatně městský soud nikterak nezpochybnil. Pokud by tomu tak totiž bylo, nic mu nebránilo využít možnost zakotvenou v ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s., podle něhož soud „*podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*“, což však neučinil.

Spornou se proto jeví toliko správnost formulace výroku stěžovatele coby správního orgánu II. stupně, který rozhodoval o podaném odvolání. Ve výroku shora označeného rozhodnutí ze dne 12. 9. 2006 je totiž uvedeno, že odvolání žalobců se zamítají a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně se potvrzuje.

Protože městský soud dovodil vadu řízení stěžovatele spočívající v nedostatečné formulaci výroku nikoliv s odkazem na výslovnou právní úpravu, kterou interpretoval a aplikoval, nýbrž toliko s využitím argumentace obsažené v citovaném usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu, je nutno vypořádat se se stížnostní námitkou, že názor obsažený v tomto usnesení vůbec nedopadá na nastalou situaci, jelikož byl konstruován výhradně ve vztahu k náležitostem výroku správního orgánu I. stupně.

Je proto vhodné zopakovat, že v citovaném usnesení je výslovně uvedeno zejména následující:

„Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věci, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dlíčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané

rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. ... Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. ... Je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. Uvedené závěry jistě dopadají i na posuzovaný případ. V dané věci se jednalo již o druhé prvostupňové rozhodnutí, přičemž v rozhodnutí ze dne 24. 1. 2003 bylo shledáno porušení § 12 odst. 1 a 2, § 16 odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 3 zákona o odpadech, a to v letech 2000 až 2002, zatímco v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2003 již bylo shledáno pouze porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech (což se odrazilo i v jeho výroku, který je zde rozebírán), a to pouze v roce 2002, což se ve výroku již nijak neprojevilo. ... Dále je třeba posoudit důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu. Shora citované rozhodnutí č. j. 3 Ads 21/2004 - 55 nedostatek této specifikace neztotožnilo s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a“) s. ř. s., ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S takovým posouzením lze souhlasit. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost by bylo jen rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění, případně za přistoupení jiných vad. Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nakonec zbývá zhodnotit, zda taková nezákonnost je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem z moci úřední či zda se tak může stát jen k námitce žalobce. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání v případě, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci, což je posuzovaný případ nedostatků identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu. Jde o nezákonnost, k níž přiblíží soud jen k námitce, jak již dříve vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 Afs 86/2007. Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není.“

Ze shora provedené citace je dostatečně patrné, že stížnostní námitky jsou důvodné. Předně, z citovaného usnesení rozšířeného senátu nelze dovodit, že by se požadavek na přesnou specifikaci skutku vztahoval i na odvolací rozhodnutí. Podle ustanovení § 77 přestupkového zákona totiž platí, že „výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (...)“. Toto ustanovení je však systematicky zařazeno v části přestupkového zákona, označeného marginální rubrikou „Zahájení řízení“. Není však již obsaženo v ustanovení § 81 (resp. v některém ustanovení následujícím), které teprve spadá do části označené jako „Odvolání“. Stěžovatel proto správně vycházel z toho, že na řízení o přestupcích se vztahují obecné předpisy o

správním řízení. Podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu platí, že „*neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změní nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.*“ Je tak zcela zřejmé, že rozhodnutí stěžovatele v konfrontaci s tímto ustanovením správního řádu ob stojí, neboť přesně koresponduje se zákonnou dikcí.

Stěžovatel ostatně zcela správně připomíná, že řízení (a také rozhodnutí) před správním orgánem I. stupně i řízení odvolací je nutno nazírat jako celek a nikoliv izolovaně. Podstatná z hlediska jejich následného soudního přezkumu je proto skutečnost, že tato rozhodnutí musí být jednoznačná, nezaměnitelná a konkrétní. Tak tomu však v nyní projednávaném případě nesporně bylo, protože rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl jasně vymezen spáchaný přestupek a byl přesně vymezen uložený trest. Druhostupňové rozhodnutí se proto správně omezilo na zamítnutí odvolání a na potvrzení rozhodnutí předchozího. Žalobcům tak muselo být zcela zřejmé, spáchaní kterého jednání bylo shledáno naplněním skutkové podstaty předmětného přestupku, a jakým způsobem rozhodl odvolací orgán. O tom ostatně svědčí i obsah jejich následně podané žaloby, v níž nelze zaznamenat žádnou pochybnost žalobců ohledně přesného vymezení jejich skutku.

Právě v tomto směru je nutno přisvědčit i další námitce stěžovatele, že za situace, kdy žalobci námitku neúplného výroku odvolacího rozhodnutí vůbec neuplatnili, nebyl dán žádný racionální důvod, aby městský soud překročil rozsah žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Jak totiž judikoval rozšířený senát zdejšího soudu ve shora citovaném usnesení, i pokud by správní orgán neuvedl náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, jednalo by se sice o podstatné porušení ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], což umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání, nicméně může k tomu dojít pouze k uplatněné námitce. Opačný výklad odporuje dispoziční zásadě, která podstatným způsobem formuje stávající model správního soudnictví.

Ze shora popsaných důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, protože shledal naplněnými oba uplatněné kasační důvody: nezákonnost posouzení relevantní právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a také nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tím současně městskému soudu otevírá procesní prostor pro vydání nového rozhodnutí, v němž se dostačujícím a přesvědčivým způsobem nyní již meritorně vypořádá se všemi uplatněnými žalobními námitkami.

Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. prosince 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu