



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **F. P.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2011, čj. JMK 132548/2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2012, čj. 22 A 5/2012 – 39,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2012, čj. 22 A 5/2012 – 39, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I.

1. Rozhodnutím ze dne 11. 8. 2011, čj. KPP P 394/2010, Komise k projednávání přestupků města B. (dále jen „přestupková komise“) uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (výrok II). Tohoto přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že dne 13. 12. 2010 v 17.25 hod. v bytovém domě na ulici N. 3 v B. křičela na navrhovatelku H. M., že nemůže celé noci spát, protože na ni zvoní podváděné manželky, které se nemohou dozvonit na navrhovatelku, a protože navrhovatelka souloží celé noci. Navrhovatelka se cítila být tímto jednáním žalobkyně uražena na cti, žalobkyně tak naplnila skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití urážkou na cti. Přestupková komise proto uložila žalobkyni pokutu ve výši 5000 Kč. Řízení o přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) téhož zákona přestupková komise zastavila, protože hrubé verbální napadení

navrhovatelky z důvodu vychýlené přičky mezi sklepy nebylo žalobkyni prokázáno (výrok I).

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 11. 2011, čj. JMK 132548/2011, změnil rozhodnutí přestupkové komise tak, že výrok o vině č. II zní: „*F. P., bytem B., N. 1191/3, se uznává vinnou z přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustila tím, že dne 13. 12. 2010 v 17.25 hod. v bytovém domě v B. na ul. N. 3, ublížila na cti H. M., bytem B., N. 1191/3, kterou urazila slovy: „Souložení od vás je slyšet celé noci.“*“ Ve zbývajících částech žalovaný rozhodnutí přestupkové komise potvrdil.

## II.

3. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 30. 4. 2012, čj. 22 A 5/2012 – 39, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

4. Krajský soud uvedl, že ve správním řízení platí zásada vyhledávací, podle které je správní orgán povinen opatřit si za účelem úplného zjištění skutečného stavu věci potřebné podklady pro rozhodnutí a není přitom vázán návrhy účastníků. Dále krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003 – 38, č. 524/2005 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), týkající se přezkumu rozhodnutí vydaného na základě správního uvážení, a uzavřel, že správní orgán určuje rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí a je na jeho úvaze, které důkazy provede. Také soud hodnotí důkazy podle své úvahy a rozhoduje o tom, které z nich provede. Podstatné je, aby se s navrženými důkazy správní orgán i soud dostatečně a přesvědčivě vypořádaly.

5. V posuzované věci žalovaný prokázal s dostatečnou mírou pravděpodobnosti, že se žalobkyně dopustila předmětného přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Žalovaný dostatečně a přesvědčivě zdůvodnil, na základě jakých důkazů byla prokázána protiprávnost jednání žalobkyně. Přihlédl zejména k výpovědi navrhovatelky H. M. a svědkyň A. D. a T. K., které potvrdily, že navrhovatelka byla předmětného dne žalobkyní verbálně napadena. Žalobkyně hystericky křičela na navrhovatelku, že je ve spaní rušena ženami podvádějících manželů a že se u navrhovatelky celé noci souloží, a že proto nemůže spát. Svědkyně K. uvedla, že slyšela na chodbě hluk a rozpoznala hlas žalobkyně, se kterou také měla v minulosti osobní problémy. Svědkyně D. potvrdila, že slyšela žalobkyni křičet větu: „*Souložení je od vás slyšet celé noci.*“ Nevěděla, komu byla tato slova adresována, teprve za jeden až dva dny po předmětné události ji navštívila navrhovatelka, která jí sdělila, že žalobkyně křičela na ni. Také svědkyně K. měla s žalobkyní v posledních dvou letech potíže, jednalo se o schválnosti a vulgární urážky.

6. Ve vztahu k žalobní námitce, že žalovaný porušil práva žalobkyně tím, že uložil pokutu na samé horní hranici sazby, krajský soud odkázal na definici přestupku obsaženou v § 2 zákona o přestupcích a dodal, že je třeba posuzovat naplnění obecných znaků přestupku, zejm. protiprávnost, zavinění, předpoklady pro uložení sankce a otázku, zda došlo k naplnění skutkové podstaty i z hlediska materiálního korektivu. V rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 – 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že

v řízení o přestupku se zkoumá oprávněnost trestního obvinění v širším smyslu, jak jej chápe čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a platí zde obdobné principy jako pro soudní trestání. Dále podle tohoto rozsudku bývá stejný čin v různých obdobích kvalifikován postupně jako přestupek i jako trestný čin podle toho, jak je vnímána jeho společenská nebezpečnost. Rozdíl mezi materiálním znakem přestupku a materiálním znakem trestného činu není kvalitativní, ale kvantitativní. Blízkost obou právních oblastí vede podle zmiňovaného rozsudku k tomu, že by se nemělo zásadně lišit právní postavení osob obviněných ze spáchání přestupku nebo trestného činu.

7. Krajský soud shledal na straně správních orgánů obou stupňů zásadní pochybení, které mělo vliv na zákonnost jejich rozhodnutí. Řádné odůvodnění ukládané sankce je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán veden. Výčet hledisek, ke kterým správní orgán musí přihlídnout, je obsažen v § 12 zákona o přestupcích. Správní orgán je povinen zabývat se všemi hledisky, které zákon předpokládá. Výše uložené sankce musí být odůvodněna vzhledem ke konkrétním okolnostem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 As 62/2008 – 129). Krajský soud uzavřel, že v posuzované věci nebyl splněn materiální znak přestupku a jeho prokázání.

### III.

8. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

9. Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku materiálního znaku přestupku. Krajský soud nijak neodůvodnil závěr, že materiální znak a jeho prokázání nebylo splněno. Zákon vymezuje přestupek materiálním znakem a formálními znaky. Pokud určité jednání, které splňuje formální znaky, neporušuje nebo neohrožuje zájem společnosti (chybí materiální znak), není přestupkem.

10. Výrok pronesený žalobkyní měl nepochybně „na cti utrhající povahu“ a byl způsobilý vyvolat u osoby, vůči níž byl směřován, pocit ublížení na cti. Za urážku na cti lze považovat každý projev, který lze podle všeobecných společenských a mravních názorů označit za útok porušující čest napadené osoby (viz rozsudek prvorepublikového nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 1938, sp. zn. 6102/35, č. 13216/37 Boh. A). Stěžovatel byl proto přesvědčen, že v posuzované věci došlo k naplnění materiální i formální stránky přestupku. K žádnému procesnímu pochybení v řízení nedošlo. Dokonce sám krajský soud uznal, že „provedeným dokazováním bylo dostatečně prokázáno, že žalobkyně narušila občanské soužití urážkou na cti a dopustila se tak přestupku dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích“.

11. Závěr krajského soudu o nesplnění materiálního znaku přestupku je navíc nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil. Soud neuvedl, v čem konkrétně shledal vadný postup správních orgánů, ani které závěry stěžovatele nemají dostatečnou oporu ve spisu.

12. Odůvodnění rozsudku obsahuje téměř výhradně doslovné citace judikatury, aniž by tyto citace byly vyloženy a aplikovány na posuzovanou věc.

13. Stěžovatel vytkl krajskému soudu také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Krajský soud uvedl, že shledal zásadní pochybení správních orgánů mající vliv na zákonnost rozhodnutí, odkázal na § 12 zákona o přestupcích a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 As 62/2008 – 129, týkající se řádného odůvodnění výše sankce, tento rozsudek ovšem nijak neaplikoval. Není proto zřejmé, zda podle názoru soudu stěžovatel nebo přestupková komise nedostatečně odůvodnily výši sankce uložené žalobkyni. V závěru rozsudku krajský soud pouze konstatoval, že nebyl splněn materiální znak přestupku a jeho prokázání. Řádné odůvodnění sankce však nijak nesouvisí s prokázáním materiálního znaku přestupku. Závěr krajského soudu je proto nesrozumitelný.

14. Navíc stěžovatel byl přesvědčen, že výše sankce byla řádně odůvodněna a byla přiměřená závažnosti přestupku. Ukládání sankcí spadá do rámce správního uvážení, soud může přezkoumat pouze otázku, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze a správní uvážení nezneužil.

15. Napadený rozsudek byl nesrozumitelný a vnitřně rozporný také z toho důvodu, že krajský soud potvrdil, že stěžovatel dostatečně prokázal, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, současně ale uvedl, že nebyl splněn materiální znak přestupku a jeho prokázání.

16. Závěrem stěžovatel poukázal na další dílčí pochybení krajského soudu: (1) v návěti rozsudku krajský soud nesprávně označil osobu, která byla pověřena jednat jménem stěžovatele, (2) na straně 4 rozsudku krajský soud nesprávně uvedl, že oznamovatelkou přestupku byla Mgr. M. M., ta je však předsedkyní přestupkové komise, oznamovatelkou byla H. M., (3) v posuzované věci nebylo podáno oznámení o přestupku podle § 49 odst. a) a c) zákona o přestupcích (takové ustanovení předmětný zákon navíc neobsahuje), ale oznamovatelka učinila oznámení ve věci přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích a podala návrh ve věci přestupku podle 49 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

#### IV.

17. Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že dne 23. 12. 2011 a dne 4. 1. 2012 žádala stěžovatele o nahlédnutí do spisu, ve kterém budou vloženy všechny doklady včetně těch, které ze spisu odstranila přestupková komise. Dosud však žalobkyni nikdo neoznámil, že by byl úplný spis připraven k nahlédnutí.

#### V.

18. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

19. Kasační stížnost je důvodná.

20. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů.

21. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mimo jiné tehdy, pokud odůvodnění není ve vztahu k výroku jednoznačné nebo pokud vůbec neobsahuje právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 – 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost je také rozsudek, ze kterého nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán (viz např. rozsudek ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009 – 132), nebo rozsudek, který je vystaven na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (viz např. rozsudek ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007 – 107).

22. Napadený rozsudek skutečně obsahuje vnitřní rozpor, pokud na jedné straně potvrdil, že byl spáchán přestupek, ale na druhé straně uzavřel, že nebyl naplněn materiální znak přestupku.

23. Zákon o přestupcích v § 2 odst. 1 stanoví, že „[p]řestupkem je *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“. Právě porušení či ohrožení zájmu společnosti tvoří materiální stránku přestupku. Při hodnocení, zda je určité jednání přestupkem, proto správní orgány mají povinnost vždy zkoumat, zda došlo k naplnění nejen formálních znaků přestupku, ale i znaku materiálního (blíže viz např. rozsudky ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004 – 48, a ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008 – 45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Na tomto závěru nic nezměnilo ani nabytí účinnosti zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (viz např. rozsudek ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 137/2011 – 52).

24. Pokud krajský soud nepovažoval jednání žalobkyně za natolik společensky nebezpečné, aby naplnilo materiální znak přestupku, případně pokud se domníval, že materiální znak přestupku nebyl dostatečně prokázán, nemohl současně uzavřít, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. V takovém případě by se totiž o přestupek vůbec nejednalo. Není proto zřejmé, jakým právním názorem krajský soud stěžovatele zavázal.

25. Úvahy krajského soudu, které stály za jeho závěrem o nenaplnění či neprokázání materiálního znaku přestupku, nenalezly odraz v písemném vyhotovení rozsudku. Předmětný závěr není jakkoliv právně odůvodněn a není vztažen ani k žádným skutkovým okolnostem. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek také nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

26. Pokud měl být tento závěr krajského soudu opřen o jemu předcházející odstavce týkající se výše sankce, bylo by odůvodnění krajského soudu opět vnitřně rozporné, a tím i nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Neodůvodní-li správní orgán dostatečně výši uložené sankce, nelze z toho dovodit, že materiální znak přestupku nebyl splněn. Materiální znak přestupku je posuzován v rámci úvah o vině (zda určité jednání je přestupkem), nikoliv úvah o trestu. Přestože při určení druhu sankce a její výměry správní orgán přihlíží mimo jiné k závažnosti přestupku (§ 12 zákona o přestupcích), minimální míra společenské nebezpečnosti (materiální znak) musí být splněna vždy, má-li se jednat o přestupek.

27. Navíc se krajský soud vyjádřil k povinnosti správních orgánů řádně odůvodnit výši sankce jen v abstraktní rovině. Citoval pouze rozsudky zdejšího soudu čj. 1 As 96/2008 – 115 a čj. 9 As 62/2008 – 129, aniž by jakkoliv ozřejmil jejich souvislost s žalobními námitkami či postupem správních orgánů. Toto pochybení krajského soudu způsobilo další vadu napadeného rozsudku. Pokud je totiž odůvodnění rozsudku tvořeno převážně pasážemi převzatými bez dalšího komentáře z rozsudku v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž by krajský soud zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 – 64).

28. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu tak nelze jednoznačně dovodit, zda správním orgánům vytkl nedostatečné odůvodnění výše sankce a zda stěžovatele zavázal, aby napravil tuto vadu v dalším řízení.

29. Dále z napadeného rozsudku není zřejmé, z jakých důvodů krajský soud citoval část rozsudku čj. 1 As 96/2008 – 115 týkající obdobného procesního postavení obviněného z přestupku a obviněného z trestného činu. Žalobkyně neuplatnila žádnou námitku týkající se jejího procesního postavení, tato otázka se proto míjí s předmětem řízení.

30. Nad rámec námitek uvedených v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud považuje za vnitřně rozpornou také část odůvodnění, ve které krajský soud cituje rozsudek čj. 5 Azs 43/2003 – 38 týkající se správního uvážení a navazuje na něj úvahami o volném hodnocení důkazů.

31. V případě správního uvážení zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze a rozhodnutí. Tento prostor, kdy s existencí určitého stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek, bývá typicky vymezen formulací „*správní orgán může*“, „*lze*“ apod. [viz např. rozsudky ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004 – 72, ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007 – 109, ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007 – 151, nebo rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2001, sp. zn. I. ÚS 229/2000, ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1744/08, a ze dne 23. 10. 2009, sp. zn. IV. ÚS 226/09, příp. srov. např. P. Mates, Správní uvážení v judikatuře správních soudů, [pravniradce.ihned.cz](http://pravniradce.ihned.cz), 26. 8. 2010 a zejm. seznam literatury v poznámce pod čarou č. 1 uvedeného článku].

32. Rozsah soudního přezkumu rozhodnutí vydaného na základě správního uvážení je pak omezen na posouzení, zda předmětné rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem (blíže viz např. rozsudky ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003 – 48, či ze dne 11. 3. 2004, čj. 2 Azs 8/2004 – 55).

33. Správní uvážení je třeba odlišit od volného hodnocení důkazů, které správnímu orgánu obecně náleží na základě § 50 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán hodnotí podklady (zejména důkazy) podle své úvahy, nestanoví-li zákon, že některý podklad je pro správní orgán závazný [srov. rozsudek ze dne 4. 2. 2004, čj. 6 A 15/2000 – 63, ve vztahu k § 34 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který byl účinný do 31. 12. 2005, či rozsudek ze dne 24. 11. 2005, 2 Afs 20/2003 – 96,

k daňovému řízení a § 2 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který byl účinný do 31. 12. 2010]. Odkaz krajského soudu na judikaturu týkající správního uvážení při posouzení dokazování provedeného správními orgány byl proto nepřipadný.

34. Dále krajský soud zcela opomněl vypořádat námitku žalobkyně, v níž zpochybnila věrohodnost svědkyň K. a D.. Žalobkyně tvrdila, že svědkyně jsou proti ní zaujaty, proto svědčily nepravdivě, a že situace v předmětném domě je napjatá, což doplnila o popis několika incidentů. Krajský soud pouze zmínil, že obě svědkyně uvedly, že měly s žalobkyní v minulosti osobní neshody, ale tuto skutečnost nijak nehodnotil ve vztahu k odpovídající žalobní námitce. Krajský soud by měl proto v dalším řízení doplnit své úvahy o posouzení věrohodnosti obou svědkyň, a to především s ohledem na skutečnost, že předmětné výpovědi byly (kromě výpovědi navrhovatelky) hlavními důkazy o spáchání přestupku.

35. V dalším řízení bude krajský soud povinen také dostatečně a srozumitelně vysvětlit, v čem konkrétně shledal pochybení stěžovatele, zda v nesprávném posouzení materiálního znaku přestupku, nebo v nedostatečném odůvodnění výše sankce. Pokud krajský soud dojde k závěru, že jednání žalobkyně porušilo nebo ohrozilo zájem společnosti, a bylo proto přestupkem, bude se dále zabývat tím, zda správní orgány dostatečně odůvodnily uložení pokuty ve výši 5000 Kč. Při posouzení přiměřenosti druhu a výše sankce krajský soud přihlédne především k závažnosti přestupku, tedy zda věta *„Souložení od vás je slyšet celé noci“* je způsobilá natolik závažně ublížit na cti osobě, které byla určena, že odůvodňuje uložení pokuty na samé horní hranici sazby stanovené v § 45 odst. 2 zákona o přestupcích. Krajský soud zohlední zejména následky předmětného výroku, okolnosti, za nichž byl spáchán, míru zavinění, pohnutky i osobu obviněné z přestupku (viz § 12 zákona o přestupcích).

36. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

37. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. července 2013

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu