



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Ing. D. L.**, zastoupené Mgr. Danielem Grimmem, advokátem se sídlem Janáčkova 1089/20, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2018, č. j. MSK 97392/2018, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2019, č. j. 19 A 32/2018 - 37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2019, č. j. 19 A 32/2018 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Kopřivnice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 6. 2018, č. j. 28044/2018/ČEBO, sp. zn. OSČ-6500/2017, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 7 odst. 1 písm. c) bod 3. a § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, jelikož úmyslně narušila občanské soužití tím, že se vůči jinému dopustila schválnosti, a dále jinému ublížila tím, že ho urazila. Přestupků se konkrétně dopustila tím, že „v průběhu letních prázdnin 2017 nejméně do 18. 8. 2017“ na své zahradě u domu č. p. X v P. úmyslně hlasitě a opakovaně dokola pouštěla jednu hudební skladbu a k tomu motorovou sekačku, kterou nechala běžet naprázdno. Dále „v odpoledních hodinách dne 18. 8. 2017“ na tomtéž místě úmyslně slovně napadla vulgárními urážlivými výrazy pana M. R. a pana B. B. Za to byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 3.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, které

žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 7. 2018, č. j. MSK 97392/2018 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Měla především za to, že správní orgány nesprávně posoudily skutkový stav věci, neboť z provedených důkazů nevyplývá, že pouštěla předmětnou hudební skladbu a sekačku s úmyslem dopustit se schválnosti. Nejednalo se ani o hrubé jednání, které by bylo způsobilé narušit občanské soužití. Správní orgány hodnotily provedené důkazy ryze účelově a jejich rozhodnutí byla založena pouze na domněnkách, kterými správní orgány nedokázaly vyvrátit obhajobu žalobkyně. Její jednání bylo zcela přiměřené místním poměrům, neboť se svědci shodli, že hudba nebyla pouštěna příliš hlasitě a sekačka byla používána přibližně jedenkrát týdně. Za této situace žalovaný vytýkané jednání nesprávně vyhodnotil jako přestupek.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přihlédl z úřední povinnosti k tomu, že správním orgánům se ve výroku správních rozhodnutí nepodařilo skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikovat. Soud konkrétně dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně ve výroku svého rozhodnutí nedostatečně specifikoval delikt ní jednání z hlediska časového. Vymezení doby spáchání přestupku uvedené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve výroku I. „v průběhu letních prázdnin 2017 nejméně do 18. 8. 2017“ a ve výroku II. „v odpoledních hodinách dne 18. 8. 2017“ bylo dle názoru krajského soudu vymezené příliš široce, neboť nebyl postaven najisto čas spáchání přestupků. Takováto vada mohla mít dopad na posouzení překážky litispendence a taktéž na zachování zásady *ne bis in idem*. Pakliže výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nesplňoval náležitosti uvedené v § 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), neměl krajský soud jinou možnost, než rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) zrušit pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Krajský soud závěrem uvedl, že jelikož bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného chybějící časové vymezení doby spáchání skutku, nezabýval se již uplatněnými žalobními námitkami, které se vztahovaly k meritornímu posouzení věci samé.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně a replika stěžovatele

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel nejprve namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Důvod, pro který krajský soud zrušil jeho rozhodnutí, nebyl totiž součástí žádné z uplatněných žalobních námitek. Stěžovatel měl za to, že krajský soud postupoval v rozporu se soudním řádem správním, pokud zrušil jeho rozhodnutí z důvodu uvedeného v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ačkoliv se nejednalo o jednu z uplatněných žalobních námitek. V této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73.

pokračování

[6] Dále měl za to, že krajský soud porušil ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť se nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami, což podle něj způsobuje vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Postupné vypořádávání jednotlivých žalobních námitek může vést k opakovanému podávání žalob, což je v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Na podporu své argumentace odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 9 As 297/2015 - 28.

[7] Stěžovatel měl dále za to, že krajský soud nesprávně vyhodnotil závěry, které při svém rozhodování učinily správní orgány. Je přesvědčen, že nedošlo k porušení § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, neboť časové vymezení skutku bylo dostatečné a nebylo jej tak možné zaměnit se skutkem jiným. Není možné mu přitom dávat k tíži, že svědci a poškození si nepamätují, ve kterých dnech přesně žalobkyně činila úmyslné a opakované schválnosti. Ze spisového materiálu je patrné, že zpočátku se dotčené osoby snažily jednání žalobkyně ignorovat a upozornily na něj teprve později. Stěžovatel se domnívá, že tyto osoby neměly povinnost si pamätovat přesná data jednotlivých útoků. Jako absurdní považuje stěžovatel výtku krajského soudu k výroku II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ve kterém byl skutek časově vymezen na den 18. 8. 2017 v odpoledních hodinách. Pojem „odpolední hodiny“ je dle přesvědčení stěžovatele dostatečně konkrétní a postačuje k vymezení skutku tak, aby byl nezaměnitelný s jiným. Vysoké nároky krajského soudu na časovou identifikaci skutku dle stěžovatele způsobují nemožnost postihnout takovéto typy protiprávního jednání a jsou vyšší, než na rozhodování v trestních věcech, kde je takovéto časové vymezení naprosto běžné. Krajský soud dle přesvědčení stěžovatele svým přístupem nahrává šikanóznímu jednání určitých osob a to jen proto, že si dotčené osoby nepamätují přesné časové údaje. Závěrem stěžovatel upozornil, že jeho nadřízený správní orgán neshledal v této věci důvody pro zahájení přezkumného řízení.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že časové vymezení skutku bylo v rozhodnutí správních orgánů určeno natolik široce a neurčitě, že z něj nebylo možné identifikovat čas spáchání přestupku. Dále namítala, že se stěžovateli nepodařilo prokázat naplnění subjektivní stránky přestupku. Její jednání nebylo v rozporu se zákonem, a to především s ohledem na jeho intenzitu a naopak bylo přiměřené místním poměrům. Rovněž upozornila, že stěžovatel nesprávně posoudil skutkový stav a provedené důkazy hodnotil ryze účelově. Na závěr uvedla, že se ztotožňuje s postojem krajského soudu, který se po zjištění nedostatku v časovém vymezení spáchání přestupku již nezabýval žalobními námitkami.

[9] Stěžovatel ve své replice reagoval na vyjádření žalobkyně, přičemž jej hodnotí jako naprosto účelové. Jednání žalobkyně bylo dle něj prováděno s cílem obtěžovat sousedy a považuje za nepřipustné, aby bylo takovéto chování do budoucna aprobováno.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v mezích uplatněných důvodů; vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, přitom neshledal (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti namítá (kromě jiného) rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto otázkou. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Stěžovatelovy dílčí námitky nepřezkoumatelnosti směřují vůči tomu, že krajský soud nebyl oprávněn nad rámec uplatněných žalobních bodů zrušit jeho rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a že se krajský soud v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. nevypořádal s uplatněnými žalobními body. Těmito otázkami se bude Nejvyšší správní soud v následném právním posouzení podrobně zabývat.

[13] Podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podstatné porušení v této věci krajský soud spatřoval v tom, že správní orgán prvního stupně ve výroku svého rozhodnutí nedostatečně specifikoval delikt ní jednání žalobkyně z hlediska časového, čímž byl porušen § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona. Ze spisového materiálu krajského soudu je přitom zřejmé, že žalobkyně tuto vadu řízení ve své žalobě nenamítala.

[14] Stěžovatel ve své kasační stížnosti správně poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 34/2006 - 73, v němž se rozšířený senát zabýval tím, zda krajský soud může z moci úřední přihlídnout k vadám podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že „[u]stanovení § 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 přihlíží soud jen k námitce, jak již dříve vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 Afs 86/2007 (dostupné na www.nssoud.cz). 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.“ Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že rozšířený senát svůj závěr v následné rozhodovací praxi korigoval. Konstatoval totiž, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84).

[15] Soudní přezkum není a ani nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující pro soudní přezkum je rozsah žalobních bodů. Výslovná výjimka je obsažena pouze v § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle ní soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Z předchozí rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že postup z moci úřední přichází v úvahu u většiny vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to za podmínky, že nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Správní soudy by naopak v zásadě neměly *ex officio* přihlížet z úřední povinnosti k vadám řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z tohoto pravidla nicméně existují výjimky, a to pokud tyto vady řízení brání v přezkumu uplatněných žalobních bodů, popř. pokud správní orgán rozhodl způsobem, který mu zákon neumožňoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016 - 27) anebo pokud vada řízení má zcela zásadní dopad na zákonnost vydaného rozhodnutí správního

pokračování

orgánu. Platí přitom, že dílčí výhrady, které měl krajský soud k podobě výroku prvostupňového rozhodnutí, stojí mimo takovéto výjimečné situace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012 - 48).

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoliv přesné vymezení deliktního jednání uvedené ve výroku správního rozhodnutí je pro jeho zákonnost důležité, jeho případná nepřesnost neovlivňovala posouzení uplatněných žalobních bodů. Jednotlivé žalobní body se týkaly otázky zjištění skutečného stavu věci, konkrétně pak naplnění subjektivní stránky přestupku, dostatečné intenzity jednání žalobkyně a rovněž otázky správního hodnocení jednotlivých důkazů ze strany správních orgánů. Časové vymezení vytýkaného jednání, přitom nebylo v této věci sporné a nemohlo mít dopad na posouzení žalobních námitek. Nepřesné časové vymezení okamžiku, kdy došlo k deliktnímu jednání, taktéž *a priori* není takovou vadou, která by zakládala nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, a tudíž možnost přihlídnout k takové vadě *ex officio*. Tou by byla situace, kdyby skutek nebyl z časového hlediska popsán vůbec, což jistě není současný případ. Nejvyšší správní soud i přes výše uvedené považuje za vhodné se vyjádřit k tomu, nakolik byly výroky správního orgánu prvního stupně formulovány z hlediska časového vymezení dostatečně a zda krajským soudem vytýkaná vada mohla vůbec způsobit nezákonnost rozhodnutí správních orgánů.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, v rámci specifikace místa spáchání přestupku uvedl, že „[n]elze vyžadovat, aby bylo místo spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku vymezeno na metr přesně.“ Tento závěr obdobně platí i pro vymezení času spáchání přestupku. Nelze po správních orgánech vždy vyžadovat, aby byla doba spáchání přestupku vymezena v konkrétním čase s přesností na minuty. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nijak nepřesné časové vymezení výroku II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Přestupek spáchaný „v odpoledních hodinách dne 18. 8. 2017“ lze shledat za natolik přesně a nezaměnitelně specifikovaný, že v tomto ohledu nemohlo být nijak ovlivněno posouzení překážky věci rozsouzené a litispendence. V dané věci není známo (a žádá ze stran to ani netvrdí), že by dané jednání mohlo kolidovat s jiným (v té době řešeným) obdobným jednáním žalobkyně. Soudu je z jeho úřední činnosti známo, že žalobkyně byla stěžovatelem pouze uznána vinnou za podobný přestupek podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, spáchaný v jiný den, konkrétně dne 29. 7. 2017 v blíže nezjištěné době od 10.00 hodin do 12.00 hodin (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022, č. j. 2 As 366/2019 - 42). Tyto dva skutky tak byly z časového hlediska navzájem specifikovány dostatečně a nezaměnitelně.

[18] Složitější je však odpověď na časové vymezení výroku I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Je sice pravdou, že tento skutek mohl být správními orgány specifikován lépe a přesněji, zejména od kdy měla žalobkyně začít páchat vytýkané jednání. Nicméně i tak je dle kasačního soudu časové vymezení ještě možné považovat za dostatečně určité. Správní orgán prvního stupně ve výroku I. svého rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně přestupek spáchala v průběhu letních prázdnin 2017, nejméně do 18. 8. 2017. Z toho lze dovodit, že její jednání probíhalo někdy v období od 1. 7. 2017 do 18. 8. 2017. Je přitom zřejmé, že žalobkyně se měla dopustit opakovaným pouštěním totožné skladby a opakovaným pouštěním sekačky naprázdno pokračujícího přestupku podle § 7

přestupkového zákona, neboť její jednání bylo složeno z několika dílčích útoků, jež byly spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Z výslechů svědků vyplynulo, že jednání žalobkyně probíhalo během letních prázdnin pravidelně. Ani sama žalobkyně ve své žalobě nepopírala, že skladbu od J. S. Bacha pouštěla více než jednou a sekačku používala přibližně jednou týdně. Za těchto okolností je zřejmé, že jednání žalobkyně spočívající ve spáchání předmětného přestupku nebylo objektivně možné časově vymezit přesněji. Nejvyšší správní soud proto považuje časové vymezení uvedené ve výroku II. správního orgánu prvního stupně za ne sice ideální, ale dostatečné. Ze všech důvodů výše uvedených proto dospěl kasační soud k závěru, že zrušení rozhodnutí stěžovatele na základě § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bylo neopodstatněné.

[19] Další dílčí námitka nepřezkoumatelnosti se týkala toho, zda měl krajský soud povinnost vypořádat se s uplatněnými žalobními námitkami. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že se v napadeném rozsudku nevypořádal ani s jednou z nich. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. V tomto ustanovení se tak odráží zásada dispoziční, která je imanentní správnímu soudnictví.

[20] Stěžovatel ve své kasační stížnosti upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016, č. j. 9 As 297/2015 - 28, ve kterém se soud vyjádřil k povinnosti správního soudu vypořádat se s uplatněnými žalobními námitkami: *„Možnost soudu rozhodnout dle § 76 s. ř. s. bez nařízení jednání představuje zákonnou výjimku z povinnosti a contrario stanovené v ust. § 51 s. ř. s. Shledá-li soud naplnění některých z důvodů dle § 76 odst. 1 s. ř. s., ospravedlňuje jej takové zjištění toliko k postupu dle § 51 odst. 2 s. ř. s., nepředstavuje však výjimku z ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. a nezabavuje jej povinnosti vypořádat se se všemi námitkami žalobce a učinit stran jednotlivých námitek závěr o jejich důvodnosti či nedůvodnosti. Překážku meritorního přezkumu žalobních námitek by bylo možno připustit toliko v případě konstatování absolutní nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, resp. vyslovení nicotnosti. Takový závěr v projednávané věci krajský soud neučinil, neboť rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. I z tohoto důvodu musí být rozsudek krajského soudu zrušen.“* Obdobný postoj zaujal Nejvyšší správní soud již dříve ve svém rozsudku ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68. Kasační soud však doplňuje, že tyto závěry platí pouze za předpokladu, že některý z důvodů pro zrušení rozhodnutí správního orgánu nečiní vypořádání dalších námitek zjevně nadbytečným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2020, č. j. 8 Azs 141/2018 - 33).

[21] V nyní posuzované věci však krajský soud nevyslovil absolutní nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost a ani nedospěl k závěru, že je nicotné. Údajné nesprávné časové vymezení deliktního jednání nečinilo vypořádání uplatněných žalobních námitek zjevně nadbytečným, neboť posouzení skutečného stavu věci, konkrétně naplnění subjektivní stránky přestupku, intenzity jednání žalobkyně a hodnocení jednotlivých důkazů ze strany správních orgánů mělo pro další přezkum svůj význam a soudem vytýkaná vada neznamenalala, že by zodpovězení těchto otázek bylo zjevně nadbytečné. I v tomto bodě tak kasační soud dává za pravdu stěžovateli, neboť

pokračování

krajský soud nedostal své povinnosti stanovené v § 75 odst. 2 s. ř. s. a v tomto ohledu zatížil napadený rozsudek procesní vadou, která měla vliv na jeho zákonnost.

[22] Krajský soud v dalším řízení posoudí oprávněnost jednotlivých žalobních námitek a ve věci opětovně rozhodne.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. proto zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[24] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu