

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. I. S.,** zastoupená JUDr. Jiřím Císařem, Hrnčířská 55/14, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2006, č. j. 7125/DS/06/164684/Bre, o přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2007, č. j. 42 Ca 5/2007 - 37,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2007, č. j. 42 Ca 5/2007 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2006, č. j. 7125/DS/06/164684/Bre. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 9. 2006, č. j. MM/OK/PD/34565, jímž byla stěžovatelka uznána vinnou přestupkem na úseku ochrany před alkoholismem

a jinými toxikomaniemi dle § 30 odst. 1 písm. i) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“).

Stěžovatelka označila jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že krajský soud se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal se všemi žalobními body, a i ty, které přezkoumal, posoudil v rozporu se zákonem. Stěžovatelka považuje za nesprávný názor krajského soudu, že byla dne 15. 9. 2009 vyslechnuta před správním orgánem prvního stupně. Dle jejího názoru se jednalo o pouhý právní rozbor učiněný zmocněným zástupcem včetně návrhů na doplnění dokazování, s nimiž se však správní orgán před vydáním rozhodnutí vůbec nevypořádal. Za nesprávný stěžovatelka dále pokládá nejen závěr soudu, že žalobou napadené rozhodnutí obsahuje podrobně zpracovanou pasáž věnující se druhu a výměře sankce, ale i jeho úvahu, pokud jde o námitky totožnosti skutku a překážky věci rozhodnuté. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě ze dne 19. 4. 2007 a navrhuje, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta. V plném rozsahu se ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu, který v odůvodnění mj. uvádí, že dohoda o narovnání schválená státním zástupcem se mohla dotknout jedině trestného činu, pro který byla stěžovatelka stíhána (tj. jehož skutková podstata je vymezena v § 184 trestního zákona a který spočíval v poničení veřejného osvětlení), a nikoli již dalšího, chronologicky navazujícího protispolečenského jednání spočívajícího v odmítnutí testů na přítomnost alkoholu, jímž stěžovatelka naplnila znaky přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Správní orgán prvního stupně obdržel ze strany Policie ČR, Okresního ředitelství Ústí nad Labem, oznámení o přestupku datované 15. 6. 2006, a to proti stěžovatelce podezřelé z jednání, kterého se měla dopustit tím, že dne 11. 12. 2005 kolem 3:45h řídila v Ústí nad Labem v ulici Litoměřická osobní automobil tovární značky Renault Clio, přičemž za viaduktem po projetí pravotočivé zatáčky na rovném úseku nezvládla řízení vozidla a vyjela vpravo mimo komunikaci, kde narazila do sloupu veřejného osvětlení, který se následkem nárazu zlomil, a došlo k převrácení vozidla na střechu. Po dopravní nehodě byla stěžovatelka příslušníky Policie ČR vyzvána k orientační dechové zkoušce, kterou odmítla, jakož i následné lékařské vyšetření spojené s odběrem krve. Toto jednání orgány činné v trestním

řízení posoudily jako odporující základním povinnostem řidiče, které mu ukládají ustanovení § 5 písm. f) a g) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích"), a zakládající naplnění znaků skutkové podstaty přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích.

Řízení o tomto přestupku předcházelo řízení trestní, v jehož rámci byla stěžovatelka stíhána pro trestný čin poškozování a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení podle ustanovení § 184 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon"). Skutek, v němž příslušný orgán činný v trestním řízení tento trestný čin spatřoval, byl v usnesení o zahájení trestního stíhání popsán tak, že stěžovatelka *„dne 11. 12. 2005 v 03,45h v Ústí nad Labem-Střekov, v Litoměřické ulici ve směru do Brné v km 52,3 způsobila dopravní nehodu tím, že při řízení rodinného osobního automobilu tovární zn. Renault Clio, r.z. 1U8 7486, po projetí pravotočivé zatáčky na rovném úseku nezvládla řízení vozidla a s tímto vyjela vpravo mimo komunikaci, kde narazila do sloupu veřejného osvětlení, který se následkem nárazu zlomil a došlo k převrácení vozidla na střechu, při dopravní nehodě poškozením sloupu veřejného osvětlení včetně příslušenství došlo k vyřazení 6 ks sloupů veřejného osvětlení z provozu po dobu 2 hodin v ulici Litoměřické po křižovatku s ulicí Ke Karlu IV., a tímto nedbalostním jednáním způsobila škodu poškozené obchodní společnosti ELTODO- CITELUM, s.r.o., se sídlem Praha 4, Novodvorská č.p. 1010/14, ve výši 43 668 Kč, včetně DPH, přičemž po dopravní nehodě se odmítla podrobit dechové zkoušce a následnému lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve.*" Zahájené trestní stíhání bylo usnesením Okresního státního zastupitelství v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2006, č. j. 1 ZT 279/2006 - 24, zastaveno poté, kdy došlo ke schválení dohody o narovnání mezi stěžovatelkou a poškozenou obchodní společností ELTODO-CITELUM, s.r.o., neboť stěžovatelka způsobenou škodu na sloupu veřejného osvětlení v plné výši uhradila a vedle toho také složila peněžní částku na obecně prospěšné účely.

Po zastavení trestního stíhání bylo se stěžovatelkou vedeno již shora uvedené přestupkové řízení, v němž byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 19. 9. 2006, č. j. MM/OK/PD/34565/06/R, uznána vinnou přestupkem na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a potrestána pokutou ve výši 10 000 Kč a zákazem řízení všech motorových vozidel v trvání dvanácti měsíců. Stěžovatelka s uvedeným rozhodnutím nesouhlasila a podala proti němu včasné odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2006, č. j. 7125/DS/06/164684/Bre, jako nedůvodné zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka bránila žalobou u krajského soudu, v níž shodně jako v podaném odvolání namítala, že 1/ v průběhu správního řízení nebyla úředníky prvostupňového správního orgánu řádně vyslechnuta, čímž jí byla upřena možnost vyjádřit se k podkladům vydaného správního rozhodnutí; 2/ z

napadeného rozhodnutí žalovaného (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím) není dostatečně patrno, jakými úvahami byly správní orgány vedeny při stanovení rozsahu uložené sankce; a 3/ pravomocné rozhodnutí státního zástupce o schválení dohody o narovnání a zastavení trestního stíhání představuje překážku věci pravomocně rozhodnuté, pro kterou nebylo možno o věci znovu rozhodovat v přestupkovém řízení, neboť skutek vymezený ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl vymezen shodně jako skutek, pro který bylo trestní stíhání zastaveno.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. K žalobní námitce, že stěžovatelka nebyla v průběhu správního řízení řádně vyslechnuta, krajský soud v odůvodnění rozhodnutí poukázal na skutečnost, že dne 15. 9. 2006 se v řízení před správním orgánem prvního stupně uskutečnilo ústní jednání, kterého se osobně zúčastnila jak stěžovatelka, tak jí zmocněný advokát. Stěžovatelka byla při tomto jednání vyslechnuta, poučena o svých procesních právech, kterých využila, neboť navrhla doplnění dokazování o výslechy svědků (policistů z místa dopravní nehody) a o doložení úplného spisového materiálu z trestního řízení. Správní orgán stěžovatelce nevyhověl, avšak ve svém rozhodnutí se s těmito okolnostmi vypořádal a svůj postup náležitě odůvodnil. K druhé žalobní námitce týkající se přezkoumatelnosti úvah správních orgánů obou stupňů z hlediska rozsahu uložené sankce krajský soud konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí, stejně jako napadené rozhodnutí žalovaného, obsahují podrobné a přesvědčivé odůvodnění druhu uložené sankce a její výše, jakož i veškeré podstatné okolnosti, z nichž správní orgány vycházely a k nimž přihlédly. Krajský soud pak nepřisvědčil ani té žalobní námitce, v níž stěžovatelka poukazovala na porušení zásady *ne bis in idem* a překážku věci pravomocně rozhodnuté. V této souvislosti krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že narovnání, které státní zástupce v případě stěžovatelky schválil, se mohlo dotýkat pouze a jedině trestného činu (charakterizovaného příslušnou skutkovou podstatou), pro který byla stěžovatelka stíhána a který spočíval v poničení veřejného osvětlení, a nikoli již dalšího (byť chronologicky navazujícího) protispolečenského jednání spočívajícího v odmítnutí testů na přítomnost alkoholu, které je řešeno v předpisech práva správního.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka namítá vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]; a rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, který se náležitým způsobem nevypořádal se všemi stěžovatelkou vznesenými žalobními námitkami [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

Stěžovatelka předně učinila předmětem přezkumu zdejším soudem procesní otázku, zda zastavením trestního stíhání z důvodu schválení dohody o narovnání bylo současně pravomocně rozhodnuto jak o jejím zásahu do veřejného osvětlení (a tedy o trestném činu poškozování a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení podle § 184 trestního zákona), tak i o odmítnutí dechové zkoušky ke zjištění ovlivnění alkoholem; resp. zda se zastavení trestního stíhání jednání stěžovatelky spočívajícího v odmítnutí dechové zkoušky na alkohol netýkalo, a její následný postih ve správním řízení tak byl v souladu se zákonem.

Při posuzování důvodnosti takto uplatněné kasační námitky Nejvyšší správní soud vycházel z následujících úvah:

Mezi účastníky správního řízení není sporu o skutkových okolnostech předmětné dopravní nehody, ani o tom, že ji stěžovatelka nerespektováním pravidel silničního provozu zavinila a že se následně odmítla podrobit dechové zkoušce, která měla osvědčit, zda automobil neřídila pod vlivem alkoholu.

Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je řidič vozidla povinen podrobit se na výzvu policisty dechové zkoušce a v případě pozitivního zjištění i následnému lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem.

Odmítne-li se řidič navzdory policejní výzvě podrobit dechové zkoušce, zakládá toto jednání znaky přestupku dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o přestupcích.

Se stěžovatelkou bylo v souvislosti s předmětnou dopravní nehodou zahájeno také trestní stíhání, a to pro trestný čin poškozování a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení dle § 184 trestního zákona. Uvedeného trestného činu se dopustí ten, kdo z nedbalosti ohrozí provoz obecně prospěšného zařízení (§ 182 odst. 1 téhož zákona). Trestní stíhání bylo následně v důsledku schválení dohody o narovnání státním zástupcem zastaveno.

Institut narovnání je v trestním řízení řazen mezi tzv. odklony. Zjednodušeně je možno pojem odklonu vymezit jako alternativu standardního trestního řízení. Ve své podstatě se jedná o dohodu mezi obviněným a poškozeným, která vyžaduje schválení soudem či státním zástupcem s procesními důsledky zastavení trestního stíhání. Mezi předpoklady schválení narovnání patří: a/ obviněný je stíhán pro trestný čin, na který zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož horní hranice nepřevyšuje pět let; b/ je zde souhlas obviněného i

poškozeného; c/ prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán, a nejsou důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě; d/ úhrada škody způsobené trestným činem poškozenému nebo potřebné úkony obviněného k její úhradě, popř. jiný způsob odčinění újmy vzniklé trestným činem; e/ obviněný složí na účet soudu peněžní částku určenou konkrétnímu adresátovi k obecně prospěšným účelům a takové plnění není zřejmě nepřiměřené závažnosti trestného činu; f/ před rozhodnutím byli obviněný a poškozený soudem vyslechnuti (§ 310 trestního řádu).

Za splnění těchto podmínek může soud a v přípravném řízení státní zástupce rozhodnout o schválení narovnání, považuje-li takový způsob vyřízení věci za dostačující. Rozhodnutí o schválení narovnání obsahuje též výrok o zastavení trestního stíhání pro skutek, jehož se narovnání týká. Rozhodnutí musí obsahovat popis skutku, jeho právní posouzení, obsah narovnání zahrnující výši uhrazené škody (nebo škody, k jejíž úhradě byly provedeny potřebné úkony), případně způsob jiného odčinění újmy vzniklé trestným činem, a peněžní částku určenou k obecně prospěšným účelům s uvedením jejího příjemce. Trestní řád tak v souvislosti s institutem narovnání hovoří o prohlášení obviněného, že spáchal „skutek“, avšak zároveň stanoví, že narovnání přichází v úvahu pouze v řízení o trestném činu.

Trestní zákon ani trestní řád pojem „skutku“ nedefinují. Definici vytvořila právní teorie, která skutkem rozumí určitou událost ve vnějším světě vyvolanou jednáním člověka. „*Skutek je výsečí objektivní reality, je to něco, co se ve vnějším světě stalo, určitá událost vzešlá z jednání člověka. Za jeden skutek se v trestněprávní teorii považují všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou příčinou následku významného pro trestní právo, pokud jsou zahrnuty zaviněním*“ (srovnej Jelínek, J. a kol., Trestní právo procesní, Eurolex Bohemia, Praha 2005, str. 523).

Jeden skutek tak může naplňovat znaky jednoho trestného činu, jedním skutkem může být spácháno více trestných činů (tzv. jednočinný souběh) a není ani vyloučeno, aby jedním skutkem byly naplněny znaky jak určitého trestného činu, tak jiného správního deliktu, o němž přísluší konat řízení správním orgánům.

Z výše uvedeného vyplývá, že pro vymezení skutku je relevantní jednání a následek, který jím byl způsoben. Podstatu skutku je nutno spatřovat v jednání proto, že trestný čin (stejně jako správní delikt) je sám o sobě jednáním, přičemž jen takové děje, které jsou jednáním, jsou rozhodné pro trestní řízení či řízení o správním deliktu. Ve vztahu k posuzované věci je však podstatné, že jednáním ve shora uvedeném smyslu rozumíme nikoli jakékoli jednání obviněného, ale pouze takové jednání, které je kauzální ke způsobenému následku.

Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že se stěžovatelkou bylo nejprve vedeno trestní řízení pro trestný čin poškozování a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení dle § 184 trestního zákona. Objektem tohoto

trestného činu je zájem společnosti na ochraně provozu obecně prospěšných zařízení uvedených v § 182 odst. 1 písm. a) až f) trestního zákona a rovněž jiných podobných obecně prospěšných zařízení [§ 182 odst. 1 písm. g)]. Za tato zařízení se považují technicky složitější veřejná zařízení sloužící potřebám neomezeného okruhu osob, případně omezenému okruhu osob za předpokladu, že mají veřejnou povahu, a řadí se mezi ně mimo jiné veřejné osvětlení ve městech a obcích. Jedná se o tzv. ohrožovací trestný čin, jehož objektivní stránka, zahrnující jednání, následek a příčinnou souvislost mezi jednáním a způsobeným následkem, spočívá v tom, že pachatel z nedbalosti ohrozí provoz takového zařízení. Z hlediska objektivní stránky tak k naplnění skutkové podstaty tohoto trestného činu postačuje pouhé ohrožení předmětného zařízení a není nutné, aby zároveň došlo k jeho poškození. Předpokládá se tedy jednání, kterým je vyvolán stav bezprostředního ohrožení provozu obecně prospěšného zařízení.

Z výše uvedeného nepochybně vyplývá, že citované ustanovení § 184 trestního zákona v předmětné věci dopadalo na jednání stěžovatelky spočívající v poškození stožáru veřejného osvětlení způsobeného nárazem osobního automobilu, jehož řízení stěžovatelka nezvládla, a následkem čehož došlo k vyřazení provozu šesti sloupů veřejného osvětlení. Nemohlo tedy pokrývat jednání stěžovatelky (ten její projev vůle), které v rozporu s předpisy správního práva (zde povinnostmi řidiče) spočívalo v odepření dechové zkoušky na přítomnost alkoholu. Z hlediska naplnění znaků trestného činu poškozování a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení toto jednání nebylo a nemohlo být zákonnými znaky této skutkové podstaty zahrnuto, neboť jednání spočívající v odepření dechové zkoušky (byť obsažené v závěru skutkové věty v usnesení státního zástupce o zastavení trestního stíhání) není zahrnuto ve skutkové podstatě trestného činu poškozování a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení. Nadto je nutno konstatovat, že právní úprava postihující toto jednání, obsažená v předpisech správního práva, sleduje ochranu zcela odlišného společenského zájmu, a to zájmu na ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a na bezpečnosti silničního provozu. Pokud tedy státní zástupce v usnesení o schválení dohody o narovnání a zastavení trestního stíhání zmínil v závěru popisu skutku též tu skutečnost, že se stěžovatelka odmítla podrobit dechové zkoušce, je nutno tuto zmínku z hlediska trestněprávní relevance vnímat pouze jako celkové dokreslení skutkového děje, a nikoli jako zavazující a oproti znění trestního zákona rozšiřující vymezení skutkové podstaty trestného činu.

Ve světle výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud přisvědčil výkladu učiněnému krajským soudem, že zákonný pojem „skutku“ obsažený v ustanoveních upravujících institut narovnání je nutno v souzené věci interpretovat tak, že se jedná o dějové okolnosti vztahující se výhradně k příslušnému trestnému činu, neboť jedině ohledně něj lze narovnání schválit, a nevztahuje se k souvisejícímu deliktnímu (přestupkovému) jevu. Jednání spočívající v odepření dechové zkoušky na přítomnost alkoholu je upraveno nikoli trestním, ale správním (přestupkovým)

právem, přičemž zákonné znaky obou těchto skutkových jevů se nepřekrývají ani vzájemně nekonzumují, byť k nim došlo v bezprostřední časové souvislosti. V daném případě tak postižení stěžovatelky v následném správním řízení nelze považovat za porušení zásady *ne bis in idem*, a kasační námitka dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nebyla shledána důvodnou.

Stěžovatelka dále zpochybňuje správnost závěrů krajského soudu, že byla dne 15. 9. 2006 vyslechnuta před správním orgánem prvního stupně. Namítá, že uvedeného dne se pouze jednalo o právní rozbor učiněný zmocněným zástupcem včetně návrhů na doplnění dokazování. O těchto návrzích však nebylo správním orgánem rozhodnuto, a stěžovatelce tak byla v rozporu s ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) odepřena možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům. Důvodnost takto vznesené kasační námitky Nejvyšší správní soud posoudil následovně:

Z obsahu předloženého spisového materiálu Nejvyšší správní soud ověřil, že v řízení, které proběhlo před správním orgánem prvního stupně, se dne 15. 9. 2006 uskutečnilo ústní jednání, kterého se osobně zúčastnila jak stěžovatelka, tak jí zmocněný zástupce. Z protokolu o ústním jednání (č. j. MM/OK/PD/34565/06/PÚJ-2) vyplývá, že stěžovatelka byla ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o přestupcích poučena o právu vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se jí kladou za vinu a k důkazům o nich, o právu uplatňovat skutečnosti a navrhovat důkazy na svou obhajobu a podávat opravné prostředky. Dále byla poučena o právu nechat se zastupovat advokátem nebo jiným zástupcem, kterého si zvolí, a o právu nahlížet do spisu (§ 33 a § 38 správního řádu). Stěžovatelka byla v rámci předmětného ústního jednání podrobně vyslechnuta a svých procesních oprávnění využila návrhem na doplnění dokazování o výslechy svědků (policistů ohledávajících místo dopravní nehody) a o úplný spisový materiál z trestního řízení. S těmito návrhy se správní orgán ve svém rozhodnutí podrobně vypořádal a náležitě odůvodnil, proč výslech policistů považoval za nadbytečný a účelově prodlužující správní řízení a proč považoval spis Policie ČR předložený na základě pokynu státního zástupce za postačující a obsahující veškeré potřebné podklady. Je tedy zřejmé, že v předmětném řízení byla základní procesní práva stěžovatelky zachována, a Nejvyšší správní soud tak ani tuto stížní námitku neshledal opodstatněnou.

Poslední kasační námitka stěžovatelky směřovala proti hodnocení krajského soudu, dle něhož rozhodnutí správních orgánů obou stupňů obsahují podrobně zpracovanou pasáž věnující se stanovení druhu a výměry trestu. Dle názoru stěžovatelky takto koncipované odůvodnění nelze považovat za řádné vypořádání se s žalobní námitkou, a z tohoto důvodu považuje rozhodnutí krajského soudu (stejně jako rozhodnutí správních orgánů obou stupňů) v této části za nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud v dané souvislosti předesílá, že ukládání sankcí za správní delikty (přestupky a jiné správní delikty), a tudíž i rozhodování o jejich výši, 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 možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a zda toto volné uvážení nezneužil (78 odst. 1 s. ř. s.).

Jak již bylo uvedeno výše, odmítne-li se řidič navzdory policejní výzvě podrobit dechové zkoušce, zakládá toto jednání znaky přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle ustanovení § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o přestupcích. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona lze za tento přestupek uložit pokutu do 15 000 Kč a zákaz činnosti do dvou let.

Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen disciplinárním řízení (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích).

Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné. Z judikatury zdejšího soudu v této souvislosti vyplývá, že *„jakkoli má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování“* (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, dostupný na www.nssoud.cz).

Mezi tyto principy správního rozhodování patří podle Nejvyššího správního soudu i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Z obsahu prvostupňového správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelce byla ve správním řízení uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a zákaz činnosti v trvání dvanácti měsíců za jednání, v němž správní orgány spatřovaly naplnění zákonných znaků přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle ustanovení § 30 odst. písm. i) bod 1 zákona o přestupcích. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při stanovení sankce a její výměry vycházel z ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, tj. bylo přihlédnuto k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám a k osobě pachatele. Dále uvedl, že vlastním šetřením v registru řidičů zjistil, že stěžovatelka vlastní řidičské oprávnění od roku 1993 a že za poslední tři roky nemá záznam o přestupku. Za adekvátní spáchanému skutku tak správní orgán považoval uložení pokuty v horní polovině zákonem stanovené sazby a trest zákazu činnosti přesně v polovině zákonné sazby.

Žalovaný ve vztahu k této části odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí konstatoval, že shledal uloženou sankci jako odpovídající nebezpečnosti projednávaného přestupku, způsobu jeho spáchání a osobě pachatelky, jakož i odpovídající výchovnému a výstražnému účelu, který má plnit. Závěrem pak doplnil, že je možné se správním orgánem dohodnout k úhradě uložené pokuty splátkový kalendář, a ke zmírnění dopadu uložené sankce zákazu činnosti lze po výkonu poloviny této sankce od výkonu jejího zbytku upustit, jestliže pachatel způsobem svého života prokázal, že další výkon není potřebný.

Takto obecné a ve své podstatě pouze rekapitulační odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, v nichž je toliko citován obsah ustanovení § 12 zákona o přestupcích a absentuje zde jakákoli aplikace předmětných kritérií na konkrétní případ stěžovatelky, Nejvyšší správní soud nepovažuje za dostačující. Správní orgán prvního stupně si byl vědom zákonných hledisek pro stanovení výše pokuty a zákazu činnosti, které v rozhodnutí ocitoval, z jeho odůvodnění však nelze seznat, jaké skutečnosti pod ně podřadil a jaké závěry z nich vyvodil, přičemž ani žalovaný tento nedostatek neodstranil. Shora uvedené požadavky na náležité a vyčerpávající odůvodnění správního rozhodnutí tak v daném případě nebyly naplněny. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nevyplývá, že by se skutečně zabývaly kritérii vymezenými citovaným ustanovením § 12 přestupkového zákona, natož že by konkrétně odůvodnily, jaký vliv mělo to které kritérium na výši uložené pokuty a délku trvání zákazu činnosti. Pouhou citaci zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ nelze za řádné odůvodnění považovat.

V daném případě se ovšem stejného pochybení dopustil i krajský soud, který v odůvodnění svého rozhodnutí pouze konstatoval, že v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu nalezl podrobně zpracovanou pasáž věnující se stanovení druhu a výměry sankce a ani žalovaný neměl důvod v tomto směru

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jakkoli korigovat. Z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu tak nelze seznat, jaké otázky považoval za rozhodné z hlediska druhu a výměry uložené sankce, jakými úvahami se řídil ve svém rozhodování a zda správní orgány při ukládání sankce a stanovení její výše vybočily z mezí správního uvážení či nikoli. V této části proto odůvodnění rozhodnutí krajského soudu nedostálo požadavkům vyjádřeným zdejším soudem v rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS, dle něhož: *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“* Z tohoto důvodu rozhodnutí krajského soudu nemůže v této části obstát a stížní námitka stěžovatelky dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byla shledána opodstatněnou.

S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí. Krajský soud bude v dalším řízení povinen znovu posoudit žalobní návrh stěžovatelky a zákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného v kontextu závěrů, které v odůvodnění tohoto rozhodnutí vyslovil Nejvyšší správní soud.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také 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 28. dubna 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu