

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 žalobce: **Kaufland Česká republika v. o. s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, zastoupeného JUDr. Ing. Igorem Kremlou, advokátem se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky**, se sídlem Kloknerova 26, Praha 414, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2009, čj. MV-84299-2/PO-2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, čj. 10 Ca 88/2009 - 36

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**
II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2009, čj. MV-84299-2/PO-2008, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Hasičského záchranného sboru Jihomoravského kraje ze dne 26. 9. 2008, čj. HSBM-375-5/1-PR-2008, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za správní delikt podle § 76 odst. 2 písm. b) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o požární ochraně“), a povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 27. 8. 2010, čj. 10 Ca 88/2009 - 36, zamítl.

3. Námitku nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí městský soud shledal zcela obecnou. Nepovažoval ji přitom za důvodnou s tím, že ani v jednom z rozhodnutí správních orgánů nespatřil rozpory, které by znemožnily seznat a pochopit jejich úvahy.

4. Dále se městský soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí pro nedostatečné odůvodnění uložené sankce. Zde přisvědčil žalobci, že se správní orgány výslovně nevyjádřily ke všem zákonným kritériím. U délky trvání protiprávního jednání městský soud dospěl k závěru, že z kontextu celého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá neaplikovatelnost daného kritéria v této věci. Doba spáchání předmětného deliktu totiž spadala do velmi krátkého časového okamžiku. Z povahy věci je pak dle městského soudu dána i nemožnost použití kritéria rozsahu způsobené škody, neboť posuzovaný správní delikt má charakter tzv. ohrožovacího deliktu, spočívajícího ve vytváření nebezpečné situace, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. Městský soud uzavřel, že i když správní orgány měly konstatovat nepoužitelnost uvedených kritérií v této věci, nedostatek takového vyjádření nezpůsobil nezákonnost napadeného rozhodnutí.

5. Městský soud nepřisvědčil žalobci ani v tom, že by správní orgán prvního stupně přihlédl i k jiným než zákonným hlediskům, aniž by je zdůvodnil. Z jeho rozhodnutí je podle městského soudu zřejmé, že hodnotil i další dvě kritéria, přičemž *„(a)ni v jednom z těchto dvou případů však rozhodnutí nepostrádá úvahu správního orgánu“*. Hlediska opětovného porušení stejné povinnosti a následného odstranění závadného stavu totiž správní orgán prvního stupně v souhrnu vyhodnotil tak, že nebylo třeba vyjít z dvojnásobku zákonného rozpětí pokuty ve smyslu § 76 odst. 5 zákona o požární ochraně.

6. Dále se městský soud neztotožnil s námitkou nedostatečného vyhodnocení kritéria závažnosti protiprávního jednání. Naopak přitakal správním orgánům, které shledaly závažnost jednání žalobce v tom, že omezením průchodnosti únikového východu bylo znemožněno jeho použití při případné evakuaci velkého počtu osob, což mohlo způsobit vážné následky na jejich životě a zdraví.

7. S ohledem na okolnosti daného případu městský soud posoudil jako nedůvodnou i námitku nepřiměřenosti a čistě represivního charakteru uložené pokuty. Připomněl přitom, že správní orgán prvního stupně mohl vyjít až z dvojnásobné horní hranice sankce. Dále soud považoval za žádoucí, aby se úhrada pokuty reálně projevila v majetkové sféře delikventa s účinky individuální i obecné prevence. Uložená sankce proto měla podle městského soudu také preventivní charakter.

8. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje ustanovení, podle kterého byla sankce uložena. K tomu uvedl, že ve výroku rozhodnutí je jasně uvedeno, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 76 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně.

9. Konečně městský soud posuzoval důvodnost žalobního tvrzení, že se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Přestože rozhodnutí žalovaného nebylo koncipováno jako polemika s jednotlivými odvolacími námitkami, dospěl městský soud k závěru, že tento nedostatek nemůže zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

Usoudil přitom, že rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který žalobce odkázal v odvolání, se týkal situace odlišné od posuzované věci. V odkazované věci správní orgán pouze citoval zákonná kritéria pro stanovení pokuty, aniž by je v rozhodnutí vyhodnotil. Městský soud proto nespatřil pochybení žalovaného v tom, že se k rozsudku Nejvyššího správního soudu výslovně nevyjádřil.

III.

10. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

11. Stěžovatel považoval za nesprávný závěr městského soudu, že námitka nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí byla zcela obecná. Tvrdil, že v žalobě příslušnou námitku vztahující se ke správnímu rozhodnutí vydanému v prvním stupni upřesnil a že správní orgán prvního stupně neodůvodnil svůj závěr o dostatečném represivním a preventivním účinku uložené sankce. Z tohoto důvodu stěžovatel označil úvahy správního úřadu o výši uložené pokuty za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů.

12. Dále stěžovatel namítl, že v posuzované věci bylo nezbytné hodnotit i kritérium doby trvání protiprávního jednání. Skutečnost, že nezákonné jednání bylo prokázáno v jednom okamžiku, totiž podle stěžovatele není důvodem pro nepoužití uvedeného hlediska. Doba trvání byla dána jen k době kontroly, proto se jednalo o velmi krátký časový okamžik, a proto uvedené kritérium mělo být hodnoceno výlučně ve prospěch stěžovatele.

13. Obdobně stěžovatel nesouhlasil s tím, že v dané věci nebylo možné použít hledisko rozsahu způsobené škody. Poukázal přitom na skutečnost, že k žádnému škodlivému následku nedošlo.

14. Argumentoval-li městský soud úvahou správního orgánu prvního stupně, že stěžovatel již v uplynulých třech letech porušil stejnou povinnost, stěžovatel poznamenal, že příslušné správní rozhodnutí bylo rovněž napadeno žalobou, o které městský soud dosud nerozhodl.

IV.

15. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

16. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti 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. 2, 3 s. ř. s.).

17. Kasační stížnost není důvodná.

18. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že upřesnil žalobní námitku nesrozumitelnosti napadeného správního rozhodnutí. Přisvědčil přitom stěžovateli, že v žalobě vytýkal správnímu orgánu prvního stupně blíže specifikované

pochybení, a to chybějící odůvodnění závěru o účincích uložené pokuty. Nejvyšší správní soud ovšem nemohl podřadit uvedený žalobní bod pod namítanou nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, ale pod nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je dle ustálené rozhodovací praxe správních soudů třeba obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo rozhodnuto, výrok je vnitřně rozporný či nekoresponduje s odůvodněním, není možné určit účastníky řízení, nelze rozlišit výrok od odůvodnění apod. (k pojmu nesrozumitelnost rozhodnutí srov. přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná i na www.nssoud.cz). Oproti tomu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, jehož odůvodnění je nedostatečné ve smyslu rozsahu či přesvědčivosti, jehož závěry nejsou nijak odůvodněny a není z něj jasné, jakými úvahami byl rozhodující orgán veden (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, čj. 2 As 68/2008 - 127, či ze dne 26. 3. 2009, čj. 6 Ads 38/2009 - 78). Ze spisů zdejší soud dále ověřil, že žaloba neobsahuje žádné konkrétní argumenty vztahující se k nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí. Městský soud proto postupoval správně, pokud předmětnou žalobní námitku posoudil jako obecnou a podle toho ji hodnotil. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že námitkou nedostatečného odůvodnění napadených rozhodnutí se městský soud podrobně zabýval.

19. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou stížní námitku, že správní orgány měly v posuzované věci hodnotit ve prospěch stěžovatele hledisko doby trvání protiprávního jednání. V průběhu řízení totiž správní orgán prvního stupně nezjistil, že by nasazovací mříž byla umístěna v prostoru únikového východu po delší čas, proto správně posuzoval spáchaný delikt pouze ve vztahu k okamžiku provádění kontroly. V návaznosti na to zdejší soud konstatuje, že za takové situace není kritérium doby trvání použitelné, neboť doba spáchání správního deliktu zde spadá do jednoho okamžiku. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 17. 8. 2010, čj. 2 Afs 135/2009 - 97, na který je možné pro stručnost na tomto místě odkázat. Nejvyšší správní soud proto v nyní posuzované věci přitakal městskému soudu, že již z kontextu rozhodnutí správního úřadu vyplývá neaplikovatelnost tohoto kritéria v daném případě, když správní úřad vzal za své, že stěžovatel jednal protiprávně jen v okamžiku kontroly. K této problematice zdejší soud dále poznamenává, že pokud by správní úřad disponoval informací, že průchodnost únikové cesty byla omezena v delším časovém rozpětí, bylo by na místě tuto okolnost při určování výše pokuty vzít v úvahu. Je však zřejmé, že v takovém případě by hledisko doby trvání protiprávního jednání, resp. protiprávního stavu naopak zapříčinilo uložení vyšší sankce. *Obiter dictum* pak Nejvyšší správní soud dodává, že argumentace stěžovatele by dávala smysl především pokud by mříž byla umístěna v únikovém východu jen krátce, přesně v době kontroly. Tuto skutečnost nicméně stěžovatel v průběhu správního ani soudního řízení výslovně netvrdil.

20. Dále Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru městského soudu, že neudržování volné únikové cesty má charakter ohrožovacího deliktu, při kterém nemusí dojít ke vzniku škody. Součástí jeho skutkové podstaty totiž není účinek v podobě škodlivého následku, nýbrž pouze ohrožení či porušení zájmů, jež jsou chráněny příslušným zákonem (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. 6 A 109/2000 - 73,

č. 583/2005 Sb. NSS). Pokud pak zákon o požární ochraně vymezuje jako hledisko pro stanovení výše pokuty i rozsah způsobené škody, zdejší soud dal za pravdu městskému soudu, že použití tohoto kritéria je právě v případě ohrožovacích deliktů pojmově vyloučeno. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že z povahy věci není možné přihlédnout k rozsahu škody, pokud k žádné škodě nedošlo a zákon její vznik ani nepředpokládal. Nadto sám stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné argumenty, kterými by podpořil své tvrzení o použitelnosti uvedeného hlediska v posuzované věci.

21. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uzavřel, že správní orgány pochybily, pokud se v odůvodnění rozhodnutí při určování výše sankce o těchto kritériích výslovně nezmínily, nicméně posoudil jako zcela správný závěr městského soudu, že takové pochybení nemohlo na skutkovém půdorysu posuzovaného případu ovlivnit zákonnost jejich rozhodnutí, a to právě z důvodu nepoužitelnosti těchto hledisek v dané věci. V dalším zdejší soud odkazuje na své již zmíněné rozhodnutí čj. 2 Afs 135/2009 - 97, jež se touto problematikou zabývalo.

22. Dále bylo obsahem kasační stížnosti sdělení, že předcházející správní rozhodnutí o porušení stejné povinnosti stěžovatel napadl žalobou u soudu. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto sdělení především nevyhoví požadavkům na formulaci stížní námitky. Nadto, směřuje-li stěžovatel tímto tvrzením fakticky proti závěrům správních orgánů, nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout, že obdobná „námitka“ v žalobě obsažena nebyla. Za této situace by bylo třeba aplikovat § 104 odst. 4 s. ř. s. Zdejší soud proto jen ve stručnosti nad rámec nezbytného odůvodnění podotýká, že pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011 - 79, zejména body 25 – 27). Pro veřejnou správu navíc platí zásada presumpce správnosti, kdy na každý správní akt je třeba nahlížet jako na zákonný a správný, dokud jej příslušný orgán neprohlásí za nezákonný a nezruší jej (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008 - 44). Z údajů, které má Nejvyšší správní soud k dispozici, je pak možné dovodit, že v době rozhodování správních orgánů v posuzované věci bylo předchozí správní rozhodnutí pravomocné, a bylo tedy ohledně něho nutno vyjít z předpokladu jeho správnosti.

23. Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

24. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 29. června 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu