



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce **J. K.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2005, čj. KUOK/27465/05/ODSH-SD/310, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 11. 2006, čj. 58 Ca 35/2005 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 11. 2006, čj. 58 Ca 35/2005 - 26, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2005, čj. 4468/2004-OD-Kp, rozhodl Městský úřad Jeseník, že žalobce je vinen přestupkem proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) a přestupkem na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomániemi dle § 30 odst. 1 písm. h) a § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tohoto přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 6. 11. 2004 v 1:22 hodin na silnici I/44 v obci Bělá pod Pradědem, okres Jeseník, řídil osobní vozidlo zn. Subaru registrační značky X po předchozím požití alkoholických nápojů. Po výzvě policisty se dobrovolně podrobil dechové zkoušce soupravou ALTEST, která byla pozitivní. Poté se ale odmítl podrobit lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči. Za tento přestupek Městský úřad Jeseník uložil žalobci pokutu ve výši 14 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce 22 měsíců.

Žalobce se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne 2. 9. 2005 tak, že rozhodnutí správní orgánu změnil, a to co do výše sankce (pokutu uložil ve výši 11 000 Kč a zákaz činnosti uložil v délce 14 měsíců).

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který napadené rozhodnutí zrušil věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že snížil žalobci výši pokuty a dobu zákazu řízení všech motorových vozidel a současně vyslovil, že ostatní části výroku zůstávají beze změny. Přitom žalovaný jako odvolací orgán mohl rozhodnutí správního orgánu I. stupně toliko změnit, zrušit nebo odvolání zamítnout a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdit a nikoli rozhodnout tak, že ponechává výrok napadeného rozhodnutí nebo jeho část beze změny. Krajský soud se za této situace vůbec nezabýval žalobními body obsaženými v žalobě.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Tvrdil, že závěry krajského soudu jsou v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která konstatuje, že nelze zamítnout odvolání a současně změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně, protože z této judikatury logicky vyplývá, že v případě, kdy dojde ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ponechá odvolací orgán zbývající výrok beze změny. Tento závěr plyne i z nového správního řádu, který v § 90 odst. 5 říká, že jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen z části, ve zbytku je potvrdí. Pokud se pak krajský soud domnívá, že změnit lze pouze celé rozhodnutí, pomíjí, že tím by odvolací orgán zcela suploval správní orgán I. stupně a účastníkům by v konkrétním případě znemožnil využít řádné opravné prostředky.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní orgán výrok svého rozhodnutí formuloval tak, že „*J. K., trvale bytem T. 639/4, J., je vinen přestupkem proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) a přestupkem na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle § 30 odst. 1 písm. b) a § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se dopustil tím, že dne 6. 11. 2004 v 1:22 hodin na silnici I/44 v obci Bělá pod Pradědem, okres Jeseník, řídil osobní vozidlo zn. Subaru registrační značky X po předchozím požití alkoholických nápojů. Po výzvě policisty se dobrovolně podrobil dechové zkoušce soupravou ALTEST, která byla pozitivní. Poté se odmítl podrobit lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči.*

Řidič J. K. svým jednáním porušil § 4 písm. b), § 5 odst. 1 písm. f) a § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., čímž se dopustil přestupků dle § 22 odst. 1 písm. f), § 30 odst. 1 písm. b) a § 30 odst. 1 písm. i) bod 2 zákona přestupcích.

Za spáchání přestupků mu ukládá Městský úřad Jeseník, odbor dopravy a silničního hospodářství, dle § 30 odst. 2 zákona o přestupcích, pokutu ve výši 14 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce 22 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí...“

Žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil takto: „*Sankce – pokuta ve výši 11 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 18 měsíců počínaje dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí ve měni na sankce – pokuta ve výši 10 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců počínaje dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Ostatní částí výroku rozhodnutí zůstávají beze změny.*“ V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že podklady, které soustředil správní orgán I. stupně objasňují skutečný stav věci a spolehlivě prokazují, že žalobce porušil zákon č. 361/2000 Sb.

a tím naplnil skutkovou podstatu přestupků uvedených ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Při stanovení sankce správní orgán I. stupně postupoval rovněž v souladu se zákonem, byť tyto sankce stanovil relativně přísně. Žalovaný proto uloženou sankci snížil, neboť se zjevně jednalo o ojedinělý excés v řídičské praxi žalobce.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda krajský soud tím, že přezkoumával žalobou napadené rozhodnutí z hlediska procesních vad a napadené rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost zrušil, ačkoliv tato vada nebyla žalobou namítána, nepřekročil meze soudního přezkumu stanovené v § 75 odst. 2 s. ř. s.

Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční. Je na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv; je na něm, aby v případě, že se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 s. ř. s.). Soud je při přezkoumání správního rozhodnutí vázán rozsahem napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí, a přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soudní řád správní výslovně, nad rámec žalobní vázanosti, rozšiřuje soudní přezkum o zkoumání nicotnosti žalobou napadeného rozhodnutí; k nicotnosti musí soud přihlížet a musí ji též svým rozhodnutím deklarovat, i když ji žalobce nenamítá. I bez námitek však musí soud z úřední povinnosti přihlížet i k dalším těžkým procesním vadám, zejména k takovým, které – i když je žalobce sám v žalobě nenapadá – způsobují, že vadné rozhodnutí není možno přezkoumat z hlediska důvodnosti námitek v žalobě uplatněných. Takovou vadou je nepochybně vada spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí, která jej činí přezkumu nezpůsobilým. K takové vadě musí soud přihlížet z úřední povinnosti (srov. č. 359/2004 Sb. NSS). Krajský soud je tedy i bez žalobní námítky oprávněn zkoumat, zda je žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelné, a případně zrušit rozhodnutí, které přezkoumatelné není.

Ohledně nesrozumitelnosti správního rozhodnutí Nejvyšší správní soud již judikoval (srov. č. 374/2004 Sb. NSS), že *„měnil-li žalovaný rozhodnutí, jímž správce daně jedním výrokem uložil pokutu, stanovil její výši, splatnost a místo plnění, musí z výroku žalovaného jasně a jednoznačně vyplývat, v čem je odvoláním napadené rozhodnutí touto změnou dotčeno. Není na úkor srozumitelnosti závěru žalovaného o změně napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jestliže vedle konkretizované změny rozhodnutí (zde: změna výše pokuty) zároveň vyjádří, které části výroku nemění. Rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím nesrozumitelným.“* V této věci soud posuzoval srozumitelnost rozhodnutí, které bylo vydáno podle § 50 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“). Ačkoli v souzené věci správní orgán nepostupoval podle daňového řádu, ale podle správního řádu z roku 1967, lze úvahy, které soud učinil v označeném rozhodnutí, použít i v nyní rozhodované věci.

Podobě jako z § 50 odst. 6 daňového řádu vyplývá i z § 59 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 1967 povinnost odvolacího orgánu napadené rozhodnutí přezkoumat a v odůvodněných případech je změnit nebo zrušit, jinak odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit; jedná se o tři možné alternativy rozhodnutí, které se navzájem vylučují. Výrokem tedy musí odvolací orgán vyjádřit, zda odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (popř. napadené výroky jeho rozhodnutí) ruší, nebo jej mění a jakým způsobem jej mění, anebo – neshledá-li odvolání důvodným – odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Jiným způsobem odvolací orgán rozhodnout nemůže. Rozhoduje-li odvolací orgán o změně odvoláním

napadeného výroku rozhodnutí, je pro určitost a srozumitelnost takového rozhodnutí nezbytné, aby z výroku rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, v čem tato změna spočívá; jinak řečeno, z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a jej měnicího rozhodnutí odvolacího orgánu musí být jednoznačné, o čem a jak bylo rozhodnuto.

Ve vztahu k § 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967 poměřoval výrok žalobou napadeného rozhodnutí i krajský soud; jeho závěry však Nejvyšší správní soud nepovažuje za správné. Krajský soud totiž dovětek „*ostatní části výroku zůstávají beze změny*“ považoval za další - podle § 59 odst. 2 správního řádu z roku 1967 nepřipustnou – alternativu rozhodnutí (tzv. ponechání výroku napadeného rozhodnutí nebo jeho části beze změny).

Tak tomu ale není. Z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a z rozhodnutí žalovaného, jak jsou shora v podstatných částech citovány, zcela mimo pochybnost vyplývá, že žalovaný k podanému odvolání výrok napadeného rozhodnutí změnil, a to v té jeho části, jíž byla stanovena výše uložené pokuty a doba zákazu činnosti. Není pak na úkor srozumitelnosti závěru žalovaného o změně napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jestliže vedle konkretizované změny rozhodnutí (změna výše pokuty a doby zákazu činnosti) zároveň vyjádřil, které části výroku nemění; tento dovětek nelze považovat za nepřipustnou alternativu rozhodnutí. Takový závěr by snad byl odůvodněn tam, kde by odvolací správní orgán pro případ zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodl např. tak, že „*výrok napadeného rozhodnutí se ponechává beze změny*“. Ani tyto závěry však nelze zobecňovat, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vždy úzce spjata s konkrétním případem.

Lze uzavřít, že v souzeném případě rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím nesrozumitelným a kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je Krajský soud v Ostravě vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí. V novém rozsudku rozhodne v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s. i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. února 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu