



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupený JUDr. Zdeňkem Sochorcem, advokátem se sídlem V Teničkách 614, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2013, č. j. 22 A 219/2011 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2013, č. j. 22 A 219/2011 – 38, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 19. 8. 2011 č. j. KUOK 90212/2011, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 30. 6. 2011, č. j. MMPř/094976/2011/ZP/ČA, kterým byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za porušení povinnosti stanovené v čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky Statutárního města Přerova č. 2/2010 (dále jen „vyhláška“). V odůvodnění rozsudku se krajský soud předně zabýval námitkou kolize právních povinností upravených předmětnou vyhláškou s právní úpravou obsaženou v zákoně č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). K této námitce uvedl, že stěžovatel se v napadeném rozhodnutí s touto námitkou vypořádal pouze tak, že odkázal na přípis ministerstva vnitra ze dne 13. 12. 2010, č. j. MV-109484-2/ODK-2010, který mu byl znám z jeho úřední činnosti a jehož součástí byl i právní rozbor vyhlášky ze dne 14. 12. 2010, v němž ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že vyhláška je v souladu se zákonem. Podle názoru krajského soudu byl nejen správní orgán I. stupně, ale také stěžovatel povinen v souladu s ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vypořádat se s námitkami účastníka řízení, přičemž z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považoval tyto námitky za liché, mylné nebo vyvrácené. Stěžovatel námitku účastníka řízení o kolizi vyhlášky s právní úpravou

obsaženou v zákoně o silničním provozu, jako normě vyšší právní síly, vypořádal zcela nedostačujícím způsobem, z něhož nejsou zřejmé ani obsah ani důvody uvedené v právním rozboru vyhlášky zpracovaném ministerstvem. Tento právní rozbor lze přitom považovat jen za jeden z podkladů rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel se omezil pouze na konstataci závěru tohoto právního rozboru. Napadené rozhodnutí tak zcela postrádalo vyjádření věcných důvodů, pro které byla tato odvolací námitka považována za nedůvodnou, a rovněž zcela postrádalo jakoukoliv vlastní úvahu správního orgánu. Krajský soud také zdůraznil, že ministerstvo vnitra mělo v dané věci postavení správního orgánu dozorujícího vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a nikoliv orgánu s rozhodovací pravomocí. Stěžovatel proto nemohl bez dalšího odkázat na závěry obsažené v listině zpracované ministerstvem vnitra. Jelikož byl stěžovatel povinen vypořádat se s předmětnou námitkou účastníka řízení, ale neučinil tak, shledal krajský soud napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelným pro nedostatek jeho důvodů. Jakkoliv tedy stěžovatel pravděpodobně sdílel názory ministerstva vnitra vyjádřené v právním rozboru vyhlášky, bylo nezbytné, aby je jednak přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění napadeného rozhodnutí a jednak doplnil v souladu se zákonným požadavkem ust. § 68 odst. 3 správního řádu o svou vlastní úvahu. Podle krajského soudu rovněž nebylo možné akceptovat názor stěžovatele, že předmětem správního řízení bylo posouzení, zda účastník řízení spáchal správní delikt a nikoliv zákonnost předmětné vyhlášky. Pokud účastník řízení namítal v odvolání zákonnost aplikované právní normy, šlo nepochybně o věcnou odvolací námitku, s níž byl stěžovatel povinen se vypořádat. Vzhledem k tomu, že krajský soud posoudil napadené rozhodnutí ohledně shora označené odvolací námitky jako nepřezkoumatelné, neshledal za této procesní situace důvod zabývat se dalšími žalobními námitkami, protože to bylo předčasné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejprve v kasační stížnosti zrekapituloval průběh správního řízení. Následně stěžovatel uvedl, že i kdyby k přezkoumání zákonnosti vyhlášky přikročil a dospěl k závěru, že byla v rozporu se zákonem, musel by svou úvahu, i přes takový závěr pokládat za irelevantní, neboť nemá žádným právním řádem založené možnosti nepřihlížet k platnému a účinnému právnímu předpisu. Rovněž tak nemá založeny ani žádné právní nástroje směřující k nápravě nezákonné vyhlášky. Jediným v úvahu připadajícím nástrojem je tak možnost podnětu ministerstvu vnitra na vykonání dozorové činnosti vůči vyhlášce. Pokud by tedy stěžovatel přistoupil na argumentaci krajského soudu v napadeném rozsudku, dospěl by k závěru, že shodně jako krajský soud požaduje, aby se stěžovatel zabýval kolizí mezi zákonem o silničním provozu a vyhláškou, měl by se správní orgán v každém řízení zabývat souladem nejen vyhlášky, ale i jiných právních předpisů se zákony. Tento požadavek je podle stěžovatele v rozporu se základními zásadami správního řízení a ústavními principy. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil nesouhlas s právním názorem krajského soudu, neboť kompetence k přezkoumání zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí jako výkonu samostatné působnosti, je zákonem o obcích svěřena pouze ministerstvu vnitra, a to jen do té míry, že může účinnost obecně závazné vyhlášky pozastavit, nikoli vyhlášku zrušit. Ke zrušení právního aktu obce vydaného v samostatné působnosti je příslušný Ústavní soud. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že dne 23. 5. 2011 oznámil správní orgán I. stupně zahájení správního řízení, č. j. MMPPr/070380/2011/ZP/ČA, ve věci uložení pokuty podle ust. § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) pro porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce, konkrétně čl. 3 vyhlášky. Podnětem

pokračování

k tomuto postupu bylo oznámení Policie České republiky ze dne 12. 5. 2011, č. j. KRPM-1905-3-5/ČJ-2011-140806, o provedení silniční kontroly, z něhož vyplývá, že účastník řízení jako provozovatel motorového vozidla převážel šterk v Přerově na ulici Tovačovská a nákladové prostory tohoto motorového vozidla ani vozidla přípojného nebyly uzavřeny ani vybaveny žádným zařízením, které by zabezpečovalo náklad proti úletům a úsypům přepravovaného sypkého materiálu. Rozhodnutím ze dne 30. 6. 2011, č. j. MPMPr/094976/2011/ZP/ČA, byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za správní delikt podle ust. § 58 odst. 4 zákona o obcích, jehož se dopustil porušením povinnosti stanovené v čl. 3 odst. 1 vyhlášky. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení odvolání, o kterém rozhodl stěžovatel napadeným správním rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která nebyla nijak konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tzn., že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozsudku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a jaký závěr na jejich základě učinil.

Klíčovou právní otázkou v dané věci je, zda se stěžovatel dostatečným způsobem vypořádal s námitkou účastníka řízení týkající se kolize vyhlášky s právní úpravou obsaženou v zákoně o silničním provozu, když pouze poukázal na přípis ministerstva vnitra ze dne 13. 12. 2010, č. j. MV-109484-2/ODK-2010, s tím, že právní názor ministerstva vnitra respektuje.

Podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává v rozsahu námitek uvedených v odvolání.

Podle ust. § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za nedůvodné nebo vyvrácené, resp. proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem řízení za nerozhodné či nesprávné (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, a ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65).

V dané věci však námitka účastníka řízení nebyla dostatečným způsobem vypořádána, neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí úvahy, na základě nichž dospěl správní orgán k závěru vyjádřenému ve výroku rozhodnutí a omezil se pouze na odkaz na obsah a důvody uvedené v právním rozboru vyhlášky ministerstvem vnitra s tím, že jej respektuje. Městský soud proto v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu vyhodnotil, že napadené rozhodnutí zcela postrádá vyjádření věcných důvodů, pro které byla odvolací námitka posouzena jako nedůvodná. I v případě, že se stěžovatel ztotožnil s názorem ministerstva vnitra, bylo nutné jej přezkoumatelným způsobem vyjádřit v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí. Takové odůvodnění by již splňovalo zákonný požadavek ve smyslu ust. § 68 odst. 3 správního řádu a bylo by jej možné považovat za dostatečně jasné, určité a srozumitelné. Právní úprava náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí v ust. § 68 odst. 3 správního řádu totiž představuje neopomenutelnou kategorii, která zajišťuje, aby byl adresát rozhodnutí odpovídajícím způsobem seznámen se skutkovými a právními závěry správního orgánu v jeho věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 8 As 60/2009 - 73). Stěžovatel tedy nemohl předmětnou námitku účastníka řízení vypořádat pouhým odkazem na závěry ministerstva vnitra obsažené v právním rozboru vyhlášky, neboť rozhodnutí obsahující pouze obecný odkaz je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek jeho důvodů.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. dubna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu