



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2019, č. j. 33 A 46/2017 - 33,

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 :

I.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Jihlavy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 3. 2015, č. j. MMJ/OD/21599/2014-14, JID: 43486/2015/MMJ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že jako provozovatel motorového vozidla tov. zn. BMW, RZ: X, dne 12. 8. 2014 v 12:45 hod. na pozemní komunikaci – ul. Husova, u domu č. p. 41, v obci Jihlava, v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby byly při užití vozidla na pozemní komunikaci dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu stanovená příslušným právním předpisem. Za spáchání správního deliktu byla žalobci jako provozovateli vozidla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 17. 8. 2017, č. j. KUJI 59653/2017, sp. zn. ODSH 399/2015 Hor., žalovaný ve výroku změnil prvostupňové rozhodnutí, a to zpřesněním skutkových okolností a doplněním odkazů na ustanovení právních předpisů, včetně dopravního značení, které bylo neznámým pachatelem porušeno.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 20. 2. 2019, č. j. 33 A 46/2017 - 33.

[4] Krajský soud neshledal důvodnými žalobní námitky, že došlo při vydání napadeného rozhodnutí k nepřípustné změně právní kvalifikace skutku, a že nebyla k tíži žalobce posuzována odpovědnost za přestupek fyzické osoby jako provozovatele vozidla při zohlednění toho, že bylo ode dne 1. 7. 2017 do dne 13. 7. 2017 vlivem legisvakance lhůty zákona č. 183/2017 Sb. jeho znakem též zavinění. Krajský soud se dále neztotožnil ani s argumentací žalobce, že ve výroku napadeného rozhodnutí nebylo uvedeno, podle jakého ustanovení bylo rozhodováno o jeho vině a podle jakého ustanovení byla uložena sankce.

[5] Stejně tak krajský soud nepovažoval za důvodnou námitku žalobce, že nebyla žalovaným v rozporu s právní úpravou obsaženou v § 44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), posouzena možnost uplatnění institutu mimořádného snížení pokuty. Správní orgány nejsou povinny v každém rozhodnutí zdůvodňovat, proč v kontextu okolností případu k uplatnění daného institutu nepřistoupily. Ke stejnému závěru dospěl také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018 - 45. Posouzení naplnění některých důvodů pro mimořádné snížení pokuty podle § 44 přestupkového zákona je do značné míry závislé na uvážení správních orgánů, přestože nemůže vykazovat znaky libovůle v rozhodování. V nyní posuzované věci se nicméně žalovaný ztotožnil s výší pokuty, která byla správním orgánem I. stupně uložena, protože tak logicky nepovažoval za vhodné její snížení, natož pod spodní hranici stanovenou zákonem.

[6] K námitce nezákonnosti výše uložené sankce krajský soud uvedl, že se primárně jedná o záležitost uvážení správních orgánů, do kterého může být soudem zasazeno pouze za předpokladu, že by se jednalo o vybočení ze zákonného rozpětí nebo bylo projevem libovůle v rozhodování. Rozsah přezkumu rozhodnutí o přestupku odvolacím správním orgánem je do značné míry ovlivněn aktivitou či pasivitou obviněného z přestupku. V předmětné věci bylo podáno opakovaně pouze blanketní odvolání, přičemž se žalobce k vedení řízení či nedostatkům prvostupňového rozhodnutí nijak nevyjádřil, takže nelze považovat za nepřezkoumatelné, pakliže se žalovaný se správním orgánem I. stupně co do výše uložené sankce pouze ztotožnil. Správní řízení tvoří dohromady jeden provázaný celek, a to od jeho zahájení, až do nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku. Správní orgán I. stupně zdůvodnil uložení pokuty nad hranicí spodní sazby stanovené zákonem nejen závažností přestupku, ale také preventivní funkcí směřující k tomu, aby primárně docházelo k potrestání samotného pachatele přestupku, nikoliv provozovatele vozidla. Tyto úvahy považoval krajský soud za přezkoumatelné.

pokračování

[7] Pokud jde o námitku, že došlo ze strany žalovaného k nepřipustné změně výroku prvostupňového rozhodnutí a tím mu měla být znemožněna příprava na jednání, k tomu krajský soud uvedl, že žalobci bylo již ve výzvě k úhradě určené částky ze dne 17. 9. 2014 sděleno, jaké dopravní značení mělo být neznámým řidičem vozidla při jednání majícím znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu porušeno. Popis skutku a jeho právní kvalifikace je dále obsažen rovněž v odůvodnění příkazu a prvostupňového rozhodnutí, proti kterým se žalobce bránil opravným prostředkem. Nelze tedy dospět k závěru, že by nebylo žalobci známo, jaké porušení povinnosti provozovatele mu bylo kladeno za vinu. Krajský soud se tak neztotožnil s názorem žalobce, že změna prvostupňového rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu byla nepřipustná. Správní řízení tvoří dohromady jeden provázaný celek, přičemž pouhé doplnění konkrétních ustanovení právních předpisů a dopravního značení v místě spáchání skutku na základě skutečností prokázaných ve správním řízení provedené výrokem napadeného rozhodnutí je uplatněním zásady procesní ekonomie, aniž by mělo za následek ztrátu možnosti odvolat se. Obdobně se vyjádřil také Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 21. 4. 2016, č. j. 9 As 263/2015 – 34.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatel namítal, že správní orgány nepřihlédly k institutu mimořádného snížení sankce. Správní orgány tento institut zcela ignorovaly, jednaly tak, jako by v právním řádu vůbec nebyl. Stěžovatel přitom vyjádřil názor, že zjevně byly dány důvody pro aplikaci mimořádného snížení sankce podle § 44 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona, neboť bylo možné důvodně očekávat, že i nižší sankce by naplnila účel nápravy pachatele, když proti stěžovateli nebylo vzneseno žádné další obvinění za přestupek, byť od spáchání nyní posuzovaného jednání uplynula, ke dni rozhodování žalovaného, více než tři léta. Krajský soud přitom na tento důvod pro mimořádné snížení sankce nikterak nereagoval. Podle názoru stěžovatele měl krajský soud buď tvrdit, že daná skutečnost nezavdávala důvodný předpoklad, že i nižší sankce by postačila k nápravě pachatele a svůj postoj odůvodnit, nebo měl žalované rozhodnutí zrušit.

[10] Dále stěžovatel namítal, že uložená sankce ve výši 2 000 Kč je nezákonná, neboť ve věci právní předpis umožňuje uložit sankci nižší, přičemž nebyla dána žádná přítěžující okolnost, a nebyl tak důvod pro uložení sankce nad spodní hranici zákonného rozmezí. Správní orgán I. stupně přihlédl pouze k jedné okolnosti, kterou považoval za přítěžující, avšak považoval ji za přítěžující nezákonně. Konkrétně šlo o okolnost, že *na provozovatele je nutno pohlížet přísněji, než na řidiče*. Správní orgán I. stupně proto vybočil ze zákonných mezí při ukládání sankce, neboť na provozovatele v žádném případě není zapotřebí pohlížet přísněji než na řidiče. Zákon o silničním provozu v § 125f odst. 3 naopak stanovil, že sankce se uloží stejná jako řidiči. Z tohoto důvodu měl již žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit, a pokud tak neučinil, měl tak učinit k žalobní námitce krajský soud.

[11] Dále stěžovatel namítal, že bylo porušeno jeho právo na přípravu k řízení, když se ze sdělení obvinění nedozvěděl, v čem má protiprávnost jeho jednání spočívat. Stěžovatel se o tom, co je mu přesně kladeno za vinu, dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného, který výrok prvostupňového rozhodnutí změnil. Podle názoru stěžovatele však taková změna nebyla přípustná, neboť ho zbavila práva se odvolat.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě. Žalovaný trval na věcné správnosti svého rozhodnutí a ztotožnil se s argumentací krajského soudu uvedenou v napadeném rozsudku. Žalovaný proto navrhl, aby byla podaná kasační stížnost zamítnuta.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ohledně povinnosti správních orgánů posoudit naplnění podmínek pro mimořádné snížení sankce podle § 44 přestupkového zákona.

[17] Podle § 44 odst. 1 přestupkového zákona lze pokutu *uložit v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jestliže a) vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout, b) je pokuta ukládána za pokus přestupku, c) pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo d) pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost.*

[18] Argumentaci stěžovatele týkající se § 44 přestupkového zákona lze přisvědčit potud, že zákonodárce nekoncepoval institut mimořádného snížení výměry pokuty jako institut návrhový, a je proto povinností správního orgánu zvážit, zda jsou dány důvody k postupu podle tohoto ustanovení. Tím totiž dojde k naplnění zásady zákonnosti trestání a zásady individualizace sankce. Zároveň však je třeba uvést, že se jedná o mimořádný institut, a není proto i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody,

pokračování

pro které neshledaly důvody pro aplikaci tohoto institutu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018 - 45). Jak plyne i ze samotné textace, jedná se o „mimořádné“ snížení výměry pokuty, pročez by toto ustanovení mělo být aplikováno výjimečně, odůvodní-li to konkrétní okolnosti daného případu. Běžné okolnosti přestupků by tedy zásadně neměly odůvodňovat tento mimořádný postup.

[19] Stěžovatel uváděl, že v jeho případě mělo být aplikováno písm. a) citovaného ustanovení, což zakládá na tvrzení, že v průběhu správního řízení, tj. v období od srpna 2014 do srpna 2017, kdy bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, se nedopustil žádného dalšího protiprávního jednání. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že správní delikt stěžovatele jako provozovatele vozidla lze pokládat za běžný bez zvláštních okolností, které by zakládaly potřebu úvahy o aplikaci mimořádného institutu snížení výměry sankce. Toliko skutečnost, že stěžovatel v průběhu tří let od spáchání správního deliktu nebyl obviněn ze spáchání dalšího dopravního přestupku, za mimořádnou okolnost považovat nelze. Rovněž ve vztahu k osobě stěžovatele nelze ze spisu či z jeho tvrzení zjistit žádné mimořádné okolnosti. Pokud tedy vůbec nelze uvažovat o tom, že by v konkrétním případě mohly být naplněny podmínky typově vypočtené v § 44 odst. 1 přestupkového zákona a stěžovatel se využití tohoto mimořádného institutu ani v řízení před správními orgány nedomáhal, neměl žalovaný (ani správní orgán I. stupně) povinnost v odůvodnění svého rozhodnutí vyložit, zda podle jeho názoru byl důvod pro aplikaci tohoto ustanovení a jak využil svého diskrečního oprávnění založeného citovaným ustanovením. Námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[20] Rovněž je nedůvodná i námitka stěžovatele, že výše uložené sankce je nezákonná.

[21] Podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu *za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyší 10 000 Kč.* Podle 125c odst. 4 písm. f) téhož zákona se za přestupek uloží pokuta *od 1 500 Kč do 2 500 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. f) bodů 1 a 4 a písm. k).*

[22] Je nutno v první řadě uvést, že ukládání pokut za správní delikty 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 více možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze podle § 78 odst. 1 s. ř. s. jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení nebo správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzuje, zda rozhodnutí správních orgánů nevybočila z mezí stanovených zákonem.

[23] V případě stěžovatele nezjištěný řidič nerespektoval dopravní značku IP 12 „Vyhrazené parkoviště“ s dodatkovou tabulkou E 13 „C“ a dopustil se tak protiprávního jednání, které vykazovalo znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. S ohledem na zákonem stanovené rozmezí sankce za předmětný přestupek (1 500 Kč – 2 500 Kč) neměl správní orgán I. stupně prostor pro rozsáhlé úvahy a důslednou individualizaci trestu. Správní orgán I. stupně při svém rozhodování přihlédl k závažnosti přestupku, skutečnosti, že je stěžovatel jako provozovatel u správního orgánu projednáván poprvé a zájmu společnosti postihovat za konkrétní protiprávní jednání

skutečné pachatele přestupku (viz str. 3 prvostupňového rozhodnutí). Pro naplnění především preventivní funkce sankce zvolil pokutu v polovině zákonného rozmezí ve výši 2 000 Kč. Zdejší soud považuje výši uložené sankce za úměrnou a souladnou se zákonem s tím, že správní orgán I. stupně řádně odůvodnil její výši. V této souvislosti je třeba poukázat i na skutečnost, že stěžovatel v průběhu správního řízení proti výši uložené pokuty nic konkrétního nenamítal (stěžovatel podal toliko dvě blanketní odvolání, která přes výzvu správního orgánu nedoplnil), a proto nepochybil ani žalovaný, když se s výši sankce ztotožnil s poukazem na její uložení v rámci zákonné sazby.

[24] Konečně ani námitka stěžovatele, že bylo porušeno jeho právo na přípravu k řízení a na odvolání, není důvodná. V této souvislosti je třeba uvést, že rozsudkem krajského soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 29 A 112/2015 - 33, bylo zrušeno předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2015, č. j. KUJI 33708/2015, sp. zn. ODSH 399/2015 ODSH Hor., a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně podstatným způsobem porušil ustanovení o řízení, neboť neuvedl do výroku rozhodnutí takové skutečnosti, aby byla vyloučena zaměnitelnost skutku a žalovaný jeho postup potvrdil. Nyní posuzované rozhodnutí žalovaného tak bylo již druhým v pořadí v téže věci. Žalovaný proto postupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a v souladu se závazným právním názorem obsaženým ve zrušovacím rozsudku změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že pouze zpřesnil skutkové okolnosti a doplnil odkazy na ustanovení právních předpisů, včetně dopravního značení, které bylo neznámým pachatelem porušeno. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2016, č. j. 9 as 263/2015 - 34, *„Doplnění příslušných ustanovení právních předpisů lze považovat za nápravu vady v právní kvalifikaci skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí, kterou může provést odvolací orgán ve svém rozhodnutí. Nejednalo by se o změnu v neprospěch odvolatele, ani by nedošlo k újmě z důvodu ztráty možnosti se odvolat.“* Změna výroku žalobou napadeného rozhodnutí tedy byla přípustná a žalovaný tímto postupem neporušil právo stěžovatele na odvolání. Nelze ani souhlasit se stěžovatelem, že se o tom, co je mu kladeno za vinu, dozvěděl teprve až z rozhodnutí žalovaného. Jak správně poukázal krajský soud, přesný popis skutku a jeho právní kvalifikace byly uvedeny ve výzvě k úhradě určené částky ze dne 17. 9. 2014 (doručeno stěžovateli dne 24. 9. 2014), v odůvodnění příkazu ze dne 19. 11. 2014 (doručeno stěžovateli dne 24. 11. 2014 a jeho zástupci dne 19. 11. 2014) a v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (doručeno zástupci stěžovatele dne 16. 1. 2015). Stěžovatel byl tedy prokazatelně opakovaně informován o tom, v čem konkrétně spočívala protiprávnost jednání nezjištěného řidiče a co je mu jako provozovateli vozidla kladeno za vinu. Postupem správního orgánu I. stupně tak stěžovateli nebyla znemožněna příprava k řízení.

[25] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně dne 24. září 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu