



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. V. Z.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2016, č. j. KUZL-71073/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2018, č. j. 30 A 79/2016 - 34,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Luhačovice, odboru dopravy, ze dne 13. 8. 2015, č. j. MULU 13398/2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku (dle úpravy platné do 30. 6. 2017) dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla tovární značky Volkswagen, registrační značky X, na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovené tímto zákonem. Konkrétně dne 4. 12. 2014 v době 11:25 hod až 11:35 hod nesplnil povinnost řidiče zaplatit parkovné na placeném parkovišti

v Luhačovicích na ulici U Štávnice před domem č. p. X, a tím nerespektoval povinnost řídit se při účasti na provozu na pozemních komunikacích dopravními značkami č. IP13c-parkoviště s parkovacím automatem označující placené parkoviště, čímž porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] K žalobním námitkám, které se promítly do námitek kasačních, uvedl krajský soud následující.

[4] V rozhodnutí o uložení správní sankce musí být zohledněna všechna zákonná kritéria, která musí být formulována precizně a jednoznačně (viz rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2006, č. j. 4 As 14/2005-84). Z prvostupňového rozhodnutí plyne, že se správní orgán odůvodněním výše pokuty zabýval. Jsou z něj seznatelné úvahy, kterými byl při stanovení výše pokuty veden, jakož i hodnocení zákonných kritérií, kterými byl povinen se při ukládání sankce zabývat. Stěžovateli nebyla navýšena sankce oproti té, která mu byla uložena příkazem ze dne 3. 3. 2015, nebyl nikterak zkrácen na svých právech.

[5] Po sdělení, že vozidlo v době spáchání přestupku užíval sám stěžovatel, se nejví jako významné hodnotit, zda stěžovatel poučil řidiče vozidla o povinnosti dodržovat pravidla silničního provozu.

[6] Nad rámec krajský soud uvedl, že stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč, přičemž nejnižší možná sankce byla ve výši 1 500 Kč. I při podrobnějším odůvodnění napadeného rozhodnutí, případně při jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, by se jednalo maximálně o rozdíl ve výši 500 Kč a krajský soud by proto shledal prostor pro uplatnění zásady *de minimis non curat praetor*. I v případě, že by shledal žalobní námitky o nedostatečném odůvodnění výše uložené pokuty důvodnými, nebyly by s ohledem na zásadu procesní ekonomie důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (přiměřeně srov. rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2013, č. j. 4 As 71/2013-35). Krajský soud ovšem zdůraznil, že tento právní závěr nemůže být správními orgány vykládán tak, že nemají povinnost svá rozhodnutí ohledně výše sankce odůvodňovat. K výše uvedenému postupu lze přistoupit pouze s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci, které lze spatřovat například v tom, že o odpovědnosti za samotný správní delikt není pochyb, „rozdílná“ částka, o které by žalovaný následně rozhodoval, dosahuje bagatelní výše, a to rovněž vzhledem k tomu, že ze správního ani soudního řízení nevyplývá, že by pro osobu stěžovatele měla větší než nepatrný význam (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 7. 2016, č. j. 29 A 76/2014 - 33).

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Nepopírá, že správní orgán provedl úvahu o výši sankce, ale tvrdí, že ji provedl vadně, a prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2017, č. j. 4 As 199/2017-32). Skutečná přitěžující okolnost nebyla tvrzena ani jedna.

pokračování

Naopak první pochybení stěžovatele nebylo při posouzení jako polehčující zohledněno a další, vyplývající ze spisu, byly zamlčeny (tj. přestupek neměl žádné faktické následky; nebyla způsobena škoda na zdraví ani na majetku, ohrožení zákonem chráněného zájmu bylo jen potenciální, jakož i minimální prokázaná délka trvání jednání – 10 minut). Správní orgán zjevně vybočil z mezí správního uvážení.

[9] V rozhodnutí jakákoliv úvaha o výši sankce chybí, v odůvodnění jsou pouze zkopírovány obecné pasáže používané v každém typově shodném rozhodnutí, které nejsou projevem individualizované sankce. Není z nich zřejmé, jak správní orgán hodnotil závažnost ani způsob spáchání správního deliktu. Mnohé úvahy jsou nesrozumitelné, protiústavní a v rozporu s presumpcí neviny. Mnohdy jsou okolnosti znakem již samotné skutkové podstaty, což je v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání (viz rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 280/2016-23 či ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016-52). Při úvaze o výši sankce ve správním řízení nelze odkázat na to, že věc nebyla skončena již v blokovém řízení.

[10] Krajský soud měl vyjádřit jednoznačný právní názor, zda skutečnost, že „stěžovatel nepoučil řidiče“ mohla být hodnocena jako přítěžující okolnost. Provozovatel vozidla nemá žádnou poučovací povinnost vůči řidiči, navíc sdělil, že vozidlo řídil sám.

[11] Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že z důvodu aplikace zásady *de minimis non curat praetor* by nebyl oprávněn zrušit rozhodnutí žalovaného. Navýšení o 500 Kč představuje oproti nejnižší zákonné sazbě nárůst o 33 %. Navíc by si obec Luhačovice vydělala skoro milion korun ročně, kdyby u každého projednávaného přestupku přihodila 500 Kč navíc.

[12] Je třeba zohlednit usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, podle kterého je nutné přihlédnout k pozdější právní úpravě, je-li výhodnější pro obviněného, i v době, kdy ve věci rozhoduje krajský soud. Tzn., že rozdíl sankce není 500 Kč, ale 1 700 Kč, a to v případě mimořádného snížení výměry pokuty, pro což byly důvody nepochybně dány, neboť se jednalo o první pochybení stěžovatele; případně o rozdíl 2000 Kč u úplného upuštění od sankce. Pokud by správní orgán uvedl řádnou úvahu o výši sankce, stěžovatel by uplatnil návrh na moderační právo soudu. Za takových okolností je i 500 Kč důvodem pro zrušení sankce (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2017, č. j. 4 As 199/2017 - 32).

[13] Prvostupňový orgán uložil sankci v nezákonné výši a provedl vadnou úvahu nad její výší, je proto nutné, aby ji provedl znovu. Z uvedených důvodů navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Přezkoumal

napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněného důvodu, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Obsah a kvalita žaloby do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti krajského soudu, ale i obsah jeho rozsudku (viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Je proto odpovědností stěžovatele, aby v žalobě specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí žalovaného.

[17] Žalobní námitky, jejichž vypořádání krajským soudem je předmětem kasační stížnosti, jsou oproti obsahu žaloby spíše okrajové a směřovaly pouze do nesprávného hodnocení správního orgánu ohledně výše uložené sankce. Konkrétně, že správní orgán nehodnotil ve prospěch stěžovatele žádné polehčující okolnosti (např. že nedošlo k hmotné škodě; výše sankce měla být uložena na samé spodní hranici); rozporoval odůvodnění výše sankce odkazem na příkazní řízení; rozporoval, že jako přítěžující hodnotil správní orgán to, že provozovatel vozidla nepoučil řidiče o povinnosti dodržovat pravidla silničního provozu. Taková povinnost není ničím podložena. K rozsáhlému rozhojnění námitek v kasační stížnosti (zamlčené polehčující okolnosti vyplývající ze spisu a vybočení z mezí správního uvážení) NSS nepřihlédl, protože stěžovatel tyto námitky neuplatnil v žalobě, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Tyto námitky nejsou přípustné (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[18] Nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, konkrétně absenci odůvodnění výše sankce NSS neshledal. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že ji soud zkoumá z úřední povinnosti, i bez výslovného uplatnění v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že jde o rozhodnutí srozumitelné a je z něj seznatelné, proč soud, resp. správní orgány rozhodly tak, jak je uvedeno ve výroku jednotlivých rozhodnutí (viz rozsudky NSS např. ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 As 73/2013 - 79). Je na místě požadovat, aby se ve svých rozhodnutích vypořádaly se všemi základními námitkami účastníka tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Takové vypořádání může v některých případech, s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci, konzumovat dokonce i odpověď na přímo související námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2018, č. j. 9 Azs 256/2018 - 45).

[19] Kritéria přezkoumatelnosti splňují jak obě rozhodnutí správních orgánů, tak rozsudek krajského soudu. Jedná se o srozumitelná rozhodnutí, která jsou dostačujícím způsobem odůvodněna. Je z nich zcela zřejmé, proč rozhodly tak, jak je uvedeno ve výrocích rozhodnutí.

[20] Z formulace odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že i přesto, že pokuta byla uložena ve stejné výši jako pokuta uložená v příkazním řízení, v rozhodnutí nechyběla originální úvaha o druhu a výši sankce, která obsahovala nejen výčet tradičních zákonných kritérií (srov. § 125e odst. 2 zákona o silničním provozu), ale zejména jejich aplikaci na podkladě skutkových zjištění konkrétního případu (morální charakter porušení, nerespektování dopravního značení, první pochybení před prvostupňovým

pokračování

orgánem). Prvostupňový orgán uvedl v odůvodnění rozhodnutí polehčující okolnost, z čehož je evidentní, že ji vzal na vědomí a také k ní při ukládání sankce zjevně přihlédl, protože stěžovatel nedostal pokutu při horní hranici zákonné sazby. Tvrzení správního orgánu, že neshledal důvod pro navýšení pokuty (vůči pokutě uložené v příkazním řízení) žádným způsobem do práv stěžovatele zasáhnout nemohlo. Krajský soud se žalobními námitkami zabýval a odůvodnění výše sankce provedené správními orgány vyhodnotil jako dostatečné, stejně jako NSS.

[21] NSS přisvědčuje stěžovateli v tom smyslu, že přitěžující okolností nemůže být povinnost, která neplyne ze zákona, konkrétně správním orgánem uvedená povinnost provozovatele vozidla poučit řidiče, aby plnil své povinnosti, v daném případě tím, že je povinen platit parkovné na místech, kde se placení parkovného vyžaduje. V řízení před NSS jde však o akademický spor, neboť krajský soud stěžovateli fakticky přisvědčil, avšak uvedl, že přesto odůvodnění výše sankce ob stojí (srov. str. 10 a 11 napadeného rozsudku). Jinými slovy soud nepovažoval uvedené pochybení za vadu mající vliv na zákonnost uložené sankce. Proti tomuto závěru stěžovatel v kasační stížnosti nebrojí. S ohledem na výše uvedené, postrádá tato námitka jakýkoli význam a navíc je zjevně účelová. Jak se později v řízení před správními orgány ukázalo, v projednávané věci to byl právě stěžovatel, který vozidlo řídil (sdělení, kdo konkrétně vozidlo řídil, až po odložení přestupkového řízení, viz č.l. 42 správního spisu). NSS již opakovaně uvedl, že takto zvolená procesní taktika má jediný cíl, a to vyhnout se jak přestupkové odpovědnosti řidiče, tak delikt ní odpovědnosti provozovatele vozidla (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2016, č. j. 8 As 156/2016 - 35).

[22] NSS souhlasí se stěžovatelem v tom, že úvaha krajského soudu, vyslovená *obiter dictum*, že částka 500 Kč, o kterou mohla být uložena nižší pokuta, je bagatel ní, není správná. Spor se vede z moci úřed ní v oblasti správního trestání, v němž musí přijaté závěry obstát – podobně jako v oblasti soud ního trestání – nejen ve vztahu k vině, ale také ve vztahu k uloženému trestu, a to bez ohledu na to, o jakou výši pokuty se jedná. V tomto ohledu nelze argumentovat tím, že rozdílová částka ve výši 500 Kč je částkou bagatel ní a aplikovat (jinak použitelnou) tradiční právní zásadu *de minimis non curat praetor* tak, jak to učinil krajský soud. Tento postup by ve svém důsledku vedl k faktickému odepření soud ní ochrany a porušení práva na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000, publ. pod č. 52/2001 Sb., vycházející mj. z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, např. z rozsudku ze dne 2. 9. 1998 ve věci Lauko proti Slovensku, stížnost č. 26138/95, dle jehož závěru je řízení o přestupku, za který byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 300 slovenských korun, svou povahou řízením o trestn ím obvinění a v důsledku vyloučení možnosti předložit věc následně k posouzení nezávislému a nestrannému soudu, došlo k porušení práva na spravedlivý proces).

[23] S ohledem na skutečnost, že tato úvaha byla vyslovena krajským soudem toliko nad rámec rozhodovacích důvodů, nemá žádný dopad na zákonnost napadeného rozsudku.

[24] Namítaná aplikace usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013 - 46 na nyní projednávanou věc není příle hává. Stěžovatel nesmě řuje k použití příznivější právní úpravy, která měla být aplikována před krajským soudem, pouze spekuluje nad teoretickou možností užití upuštění od potrestání či mimořádného snížení trestu.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[26] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 15. října 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu