



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **J. B.**, zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem, sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2019, č. j. OD 933/19-3/67.1/19221/St KULK 79018/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 1. 4. 2020, č. j. 73 A 10/2019 – 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Magistrát města Jablonec nad Nisou (správní orgán I. stupně) uznal dne 11. 7. 2019 žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se měl z nedbalosti dopustit tím, že dne 14. 8. 2017 v 19:49 hodin v Jablonci nad Nisou ulicí Prosečská ve směru do centra města u domu č. p. X řídil vozidlo BMW a v místě, kde je stanovena nejvyšší povolená rychlost 50 km/h, jel rychlostí 64 km/h (při zohlednění možné odchylky 61 km/h), tedy jako řidič

překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci o 14 km/h (při zohlednění možné odchylky o 11 km/h), za což správní orgán žalobci uložil pokutu ve výši 1 700 Kč.

[2] Správní orgán I. stupně shledal žalobce vinným uvedeným přestupkem poprvé již dne 14. 3. 2018, žalovaný toto rozhodnutí dne 3. 5. 2018 potvrdil. Rozsudkem ze dne 1. 4. 2019, č. j. 60 A 11/2018 - 26 však Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť krátce před vydáním rozhodnutí žalovaného podal žalobce doplnění odvolání ze dne 3. 5. 2018, o němž žalovaný v době vydání rozhodnutí nevěděl, a tedy na něj nereagoval. V dalším řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 5. 2019 zrušil původní prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně. Ten po doplnění spisového materiálu vydal v bodě [1] uvedené rozhodnutí ze dne 11. 7. 2019.

[3] Žalovaný dne 18. 10. 2019 zamítl žalobcovu odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u krajského soudu, který jeho žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[5] Krajský soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné pro nevypořádání námitek obsažených v podání ze dne 3. 5. 2018. Odvolací řízení, v němž žalobce zmíněné doplnění odvolání podal, bylo řízením o opravném prostředku proti prvnímu ve věci vydanému prvostupňovému rozhodnutí. Toto odvolací řízení skončilo zrušením předchozího rozhodnutí správního orgánu I. stupně a je třeba je oddělovat od pozdějšího odvolacího řízení, které žalobce zahájil odvoláním dne 29. 7. 2019 a které skončilo vydáním rozhodnutí ze dne 18. 10. 2019. Odvolací námitky uplatněné v minulosti proti jinému prvostupňovému rozhodnutí se automaticky nestávají součástí následného odvolání žalobce proti dalšímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobci nic nebránilo uplatnit v odvolání ze dne 29. 7. 2019 jakékoli námitky (třeba i shodné jako v minulosti). Dále soud doplnil, že správní orgány obou stupňů na obsah doplnění odvolání ze dne 3. 5. 2018 ve svých rozhodnutích reagovaly. Správní orgán I. stupně tak učinil dokonce velmi podrobně, což žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně konstatoval, a uvedl, že se s odůvodněním správního orgánu I. stupně v tomto směru ztotožňuje a nemá potřebu cokoli dále doplňovat. Správní orgány odůvodnily také uloženou sankci, reagovaly tím tedy i na žalobcovy výhrady v tomto směru uvedené v doplnění odvolání.

[6] Krajský soud měl dále za to, že odůvodnění výše pokuty, byť nijak podrobné, nezavdává žádné pochybnosti o její zákonnosti a přiměřenosti. Správní orgány si byly vědomy § 37 až § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a v rozhodnutích je uváděly. Výše sankce, kterou správní orgán I. stupně stanovil v dolní polovině zákonem stanovené sazby, považoval soud za odpovídající závažnosti posuzovaného protiprávního jednání. Správní orgán správně poukázal na skutečnost, že překročením rychlosti žalobce nepochybně ohrozil bezpečnost silničního provozu, přičemž za účelem objasnění účelu pravidla omezení maximální rychlosti v obci hovořil o zastavěném území a zvýšeném provozu, což jsou vlastnosti pravidelně spojené s územím obce. Tyto skutečnosti však zjevně nebyly správními orgány vnímány ani označeny jako polehčující či přitěžující ve smyslu § 39 a § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Nedošlo tedy k porušení zákazu dvojího přičítání skutečností v neprospěch pachatele přestupku, a z uvedených důvodů také nebylo

pokračování

třeba prokazovat konkrétní v místě panující intenzitu provozu, pohyb chodců a hustotu zástavby. Pokud žalobce dovozuje existenci polehčujících okolností z toho, že se dle něj nejedná o typicky městský úsek a že v době spáchání přestupku nebylo možno předpokládat silný provoz, jsou tyto skutečnosti do značné míry otázkou subjektivního vnímání žalobce. Pokud žalobce toliko v obecné rovině namítal, že nebyla zohledněna veškerá kritéria pro stanovení výměry sankce, neuvedl, jaké konkrétní okolnosti v souvislosti s přestupkem měl správní orgán I. stupně v jeho případě zohlednit a co dovozuje z jím obecně vyjmenovaných kritérií, jako je pohnutka žalobce, způsob spáchání přestupku apod.

[7] Soud konstatoval, že rozhodnutí o uložení sankce sice musí vycházet ze zákonem předpokládaných kritérií, nejde však o slohové cvičení, které by muselo obsahovat kompletní výčet těchto kritérií, tedy prakticky opsané znění § 37 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, a ke každému z nich současně hodnocení správního orgánu. Při stanovení výše pokuty je třeba vzít v úvahu veškerá zákonná kritéria, mnohá z nich však nemusí být v konkrétním případě relevantní, resp. nemusí ovlivňovat výslednou sankci ani směrem k trestu přísnějšímu ani mírnějšímu.

[8] Soud zrekapituloval důvody, které správní orgán I. stupně vedly k uložení pokuty v dané výši a rozhodl, že nebyly překročeny zákonné meze správního uvážení a pokuta 1 700 Kč byla žalobci stanovena v přiměřené výši.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[10] Stěžovatel nesouhlasí s posouzením žalobní argumentace týkající se nevypořádání námitek v doplnění odvolání ze dne 3. 5. 2018. Domnívá se, že jednotlivé fáze řízení o přestupku je nutné vnímat jako „jeden celek“, k čemuž odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008 - 198, a ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 Afs 87/2018 - 38. Odvolací námitky uplatněné v „prvním“ odvolacím řízení byl žalovaný povinen zohlednit i v rámci druhého odvolacího řízení. Správní orgán I. stupně tak sice učinil, ovšem opomenul námitky proti výměře sankce. Stejně tak nepostačí, pokud se žalovaný toliko ztotožnil s úvahami správního orgánu prvního stupně. Odvolací orgán musí alespoň stručně zdůvodnit, z jakých důvodů považuje závěry správního orgánu prvního stupně za správné (rozsudek ze dne 28. 4. 2016, č. j. 7 As 27/2016 - 31, nález ÚS ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 1842/12). Požadavek krajského soudu na opětovné uplatnění týchž námitek považuje stěžovatel za formalistický.

[11] Dále stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu týkajícím se uložení pokuty. Zejména namítá, že správní orgán se musí při výměře sankce vždy zabývat všemi zákonnými kritérii a také musí odůvodnit, jak jednotlivá zákonná kritéria aplikoval na okolnosti přestupku, k čemuž odkazuje na rozsudky ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, a ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 As 280/2016 - 23. Jestliže některé zákonné kritérium není v konkrétní věci relevantní, musí to správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvést a nemůže jej pouze opomenout. Pouhý odkaz na právní ustanovení obsahující výčet zákonných kritérií nepostačuje. Nesouhlasí také s tím, že měl v žalobě uvést, jak mají být nezohledněná zákonná kritéria hodnocena, neboť to je úlohou správních orgánů.

[12] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud překročil svoji pravomoc, pokud posuzoval přiměřenost uložené sankce. Není úlohou krajského soudu domýšlet za správní orgány, zda je pokuta adekvátní, resp. zda odpovídá „typové závažnosti“.

[13] Krajský soud dle stěžovatele pochybil i při posouzení námitky porušení zákazu dvojího přičítání. Byť to správní orgán neuvedl výslovně, z kontextu je jasné, že zastavenost území správní orgán kladl stěžovateli k tíži při výměře sankce, jedná se však o znak skutkové podstaty (rozsudek ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016 - 52). Pokud správní orgán dovozoval vyšší závažnost přestupku právě z toho, že v daném místě měl údajně panovat vyšší než běžný provoz, měl takové tvrzení také prokázat. Stěžovatel na důkaz o svém tvrzení, že se nejedná o typický městský úsek, přiložil k žalobě fotografii z místa měření, k ní se však krajský soud nevyjádřil, jedná se proto o tzv. opomenutý důkaz. Z fotografie je patrné, že v místě absentuje zástavba a jedná se v podstatě o pozemní komunikaci procházející lesem, pouze po jedné straně je sklad. Lze proto rozumně předpokládat, že na tomto místě bude podstatně nižší výskyt chodců, než je v obci typické. Místo přestupku tak bylo zásadní polehčující okolností, kterou však správní orgány zcela přehlédly. A dokonce jej neprávem kladly stěžovateli k tíži jako přítěžující okolnost. Stěžovatel dále vytýká krajskému soudu, že neuvedl, z jakého podkladu zjistil, že se jednalo o obec.

[14] Dále stěžovatel uvádí argumentaci vztahující se k jeho nesouhlasu se zveřejňováním osobních údajů na webu Nejvyššího správního soudu.

[15] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci krajským soudem a odkázal na svoje rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, 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.

[18] V otázce reakce na doplnění odvolání ze dne 3. 5. 2018 se Nejvyšší správní soud shoduje s posouzením provedeným krajským soudem. Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že dne 18. 10. 2019 žalovaný rozhodoval o odvolání proti jinému rozhodnutí, než proti kterému mířilo doplnění odvolání ze dne 3. 5. 2018. Rozhodnutí napadené odvoláním, které bylo doplněno dne 3. 5. 2018, bylo žalovaným po zásahu krajského soudu právě k tomuto odvolání zrušeno. Není tak důvod, aby žalovaný ve svém následném rozhodnutí o odvolání proti novému rozhodnutí správního orgánu I. stupně vypořádal námitky brojící proti rozhodnutí zrušenému. Stěžovatelem odkazovaná judikatura je na věc zcela nepřiléhavá. Rozsudek č. j. 9 Afs 87/2018 - 38 se týká situace, kdy byl žalovaný povinen vypořádat se s uplatněnou odvolací argumentací po zrušení svého rozhodnutí krajským soudem, jednalo se tedy o odvolání právě proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které žalovaný byl povinen přezkoumat. V rozsudku č. j. 4 Ads 86/2008 - 198 Nejvyšší správní soud uvedl, že správní řízení je ovládáno zásadou

pokračování

jednotnosti, tedy řízením se rozumí jak řízení před správním orgánem prvního stupně, tak případně orgánem odvolacím a stejně je třeba vnímat rozhodnutí z takového řízení povstala. Tento závěr krajský soud nijak nezpochybnil a nepochybně platí i v projednávané věci. Odvolání jakožto opravný prostředek však směřuje proti konkrétnímu rozhodnutí ve správním řízení, a je-li o něm rozhodnuto, neznamená to, že by se s jeho argumentací měl správní orgán vypořádávat v jakémkoliv dalším rozhodnutí. Nadto, jak již krajský soud uvedl, správní orgán prvního stupně se v rozhodnutí ze dne 11. 7. 2019 stěžovatelskými námitkami podrobně zabýval a neshledal je důvodnými, což potvrdil též žalovaný.

[19] Stejně tak neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými námitky týkající se uložené pokuty. Stěžovatel zejména namítá, že správní orgán se nezabýval všemi zákonnými kritérii pro uložení pokuty. Krajský soud však tuto námitku posoudil správně. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020 - 36, uvedl: *„Účelem § 37, resp. § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je mimo jiné dát správním orgánům demonstrativní kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná. Trestání za běžné přestupky typu překročení nejvyšší dovolené rychlosti má být v zásadě rutinní, časově nenáročnou záležitostí, která předpokládá rychlé a efektivní vyřešení celé věci. Toho není možno dosáhnout nepřiměřeným zvyšováním požadavků kladených na správní orgány při odůvodňování výše uložené sankce.“* Správní orgán je povinen hodnotit zejména povahu a závažnost přestupku (srov. § 37 a 38 zákona o odpovědnosti za přestupky), případně polehčující a přitěžující okolnosti, existují-li. Ve stěžovatelem zmiňovaných rozsudcích č. j. 9 As 56/2019 - 28 a č. j. 5 As 280/2016 - 23, však taková úvaha nebyla provedena vůbec, zejména absentovalo vyhodnocení povahy a závažnosti přestupku, které jak dříve účinný zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích, tak zákon o silničním provozu v případě správních deliktů uváděly v taxativním výčtu okolností významných pro výši uložené pokuty. V projednávané věci byla situace ovšem jiná, správní orgán se povahou a závažností přestupku zabýval, a to na straně 8 svého rozhodnutí. Z polehčujících či přitěžujících okolností pak uvedl a hodnotil pouze skutečnosti pro věc významné. Nejvyšší správní soud se i s ohledem na výše uvedené zcela ztotožňuje s krajským soudem, že účelem požadavku individualizace trestu není, aby správní orgány byly nuceny provádět slohová cvičení, jež by obsahovala opsaná ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky. Ten v § 37 až § 40 uvádí demonstrativní výčet okolností, k nimž má správní orgán při ukládání sankce přihlížet, přičemž se jedná dohromady o 27 položek. Nelze si tak rozumně představit, že by se správní orgán měl ve všech případech věnovat všem těmto okolnostem a zejména, že by ve všech případech byly veškeré v zákoně uvedené okolnosti v dané věci relevantní.

[20] Tvrdí-li stěžovatel, že po něm nelze požadovat, aby v žalobě uvedl, jak měla být nezohledněná zákonná kritéria hodnocena, zjevně neporozuměl rozhodnutí krajského soudu, neboť ten po něm nic takového nepožadoval. Podstatou sdělení soudu byla skutečnost, že stěžovatel neuvedl konkrétní okolnosti svého případu, které podle něj správní orgány při hodnocení výše pokuty nezohlednily, ačkoliv tak učinit měly. S takovým hodnocením se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Pokud správní orgány nehodnotily další okolnosti případu, stalo se tak proto, že z jejich pohledu nebyly pro výši sankce podstatné (k tomu viz výše). Měl-li stěžovatel za to, že některé konkrétní skutečnosti zůstaly v tomto směru opomenuty, měl uvést které a co z nich ve vztahu k výši pokuty podle něj vyplývá. Soud po něm nepožadoval podřazení pod konkrétní v zákoně uvedené polehčující či přitěžující okolnosti ani jejich zhodnocení, jak nesprávně tvrdí

stěžovatel. Hodnocení přiměřenosti sankce pak soud provedl k žalobním námitkám týkajícím se zákonnosti uložené pokuty. I pokud by krajský soud k takovému hodnocení přistoupil bez žalobní námítky, nejednalo by se o důvod pro zrušení jeho rozhodnutí pro nezákonnost.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou týkající se zákazu dvojího přičítání téže skutečnosti. Krajský soud správně uvedl, že správní orgán I. stupně *zastavěným územím s hustotou pohybu osob a vozidel* objasňoval naplnění skutkové podstaty přestupku a jeho společenské škodlivosti. Jako jedinou přítěžující okolnost správní orgán I. stupně uvedl opakované spáchání přestupku v témže roce, přičemž dříve uložená pokuta ve výši 1 500 Kč na stěžovatele neměla výchovný dopad. Vzhledem k tomu, že soud odmítl stěžovatelovu argumentaci týkající se zastavěného území jako přítěžující okolnosti, nebylo třeba k této otázce vést dokazování, což správně uvedl. Stěžovatelem uváděné fotografie přiložené k žalobě tak soud neopomenul, z jeho odůvodnění je však evidentní, že pro posouzení věci provedení tohoto důkazu považoval za nadbytečné.

[22] Stěžovatelovu výhradu, že soud neuvedl, z jakého podkladu zjistil, že se jedná o obec, pak Nejvyšší správní soud hodnotí jako zcela absurdní a zjevně obstrukční námitku, neboť jednání, ze kterého byl stěžovatel uznán vinným, je překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci, což vyplývá ze samotného popisu skutku (který se stal při jízdě *v Jablonci nad Nisou ulicí Prosečská ve směru do centra města u domu č. p. X*). Proti údajím o místu spáchání přestupku pak stěžovatel v celém správním řízení ani v řízení před krajským soudem nijak nebrojil.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatel v průběhu řízení o kasační stížnosti požádal o osvobození od placení soudního poplatku. Následně jej však zaplatil, Nejvyšší správní soud proto o jeho žádosti již nerozhodoval.

[25] K nesouhlasu stěžovatele se zveřejňováním jeho údajů se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval, neboť se nejednalo o kasační argumentaci.

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 19. října 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu

