



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **MUDr. J. K.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 4. 2019, č. j. 58 A 7/2018 - 23,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 25. 4. 2019, č. j. 58 A 7/2018 - 23, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného, Krajského úřadu Libereckého kraje, ze dne 12. 2. 2018, č. j. OD 128/18-2/67.1/18022/St, ve věci dopravního přestupku žalobce, který měl být spáchán dne 21. 4. 2016.

[2] Příkazem Městského úřadu Železný Brod, odboru dopravy ze dne 23. 5. 2016, sp. zn. OD-837/2016, č. j. OD-5655/2016-HUSR, byla žalobci uložena pokuta za spáchání dopravního přestupku, proti tomuto příkazu žalobce včas podal odpor. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 28. 3. 2017, sp. zn. 837/2016, č. j. OD-3599/2017-HUSR (dále též „první rozhodnutí o přestupku“), byl žalobce opět uznán vinným z daného přestupku. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 6. 2017, č. j. OD 571/17-4/67.1/17158/St, bylo první rozhodnutí o přestupku zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání správnímu orgánu I. stupně.

[3] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. 837/2016, č. j. OD-14841/2017-HUSR (dále též „druhé rozhodnutí o přestupku“), byl žalobce opětovně uznán vinným ze spáchání dopravního přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl z vědomé nedbalosti dopustit dne 21. 4. 2016 ve 14:19 hod. při řízení osobního automobilu Subaru Impreza WRX STI G3, RZ X, na silnici č. I/10 v obci Lišný, u domu č. 101, ve směru jízdy na Turnov, když v místě s nejvyšší povolenou rychlostí 50 km/h mu byla naměřena rychloměrem RAMER 10 C rychlost 62 km/h, po odečtení odchylky měřicího zařízení (před odečtením 65 km/h). Žalobce v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h, čímž porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Žalobci byla podle § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o přestupcích“), uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost uhradit paušální náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[4] Výše zmíněným rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 2. 2018, č. j. OD 128/18-2/67.1/18022/St, bylo dle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto další, tentokrát blanketní, odvolání žalobce a druhé rozhodnutí o přestupku bylo potvrzeno.

[5] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci. Krajský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud se nejprve zabýval tvrzeným zánikem odpovědnosti žalobce za přestupek, především novelizací § 20 zákona o přestupcích zákonem č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 204/2015 Sb.“). I po této novelizaci byla zachována lhůta k projednání přestupku v délce 1 roku od jeho spáchání, avšak nově bylo stanoveno, že v některých případech se tato lhůta přerušuje a počíná běžet znovu, přičemž přestupek nelze projednat, jestliže od jeho spáchání uplynuly dva roky. Krajský soud dále odkázal na čl. XXVI ve spojení s čl. I bodem 6 zákona č. 204/2015 Sb. a dospěl k závěru, že tato právní úprava nabyla účinnosti dne 1. 10. 2015, tedy uplatní se i na projednávanou věc. Dle krajského soudu na tom nic nemění ani skutečnost, že přechodné ustanovení čl. II bodu 3 zákona č. 204/2015 Sb. nabylo účinnosti až ke dni 1. 10. 2016.

[6] Dle krajského soudu je tak v projednávané věci třeba aplikovat § 20 zákona o přestupcích, ve znění účinném od 1. 10. 2015, přičemž přestupku se měl žalobce dopustit po tomto datu, konkrétně dne 21. 4. 2016. Lhůta 1 roku pro projednání přestupku byla

pokračování

v souladu s § 20 odst. 2 zákona o přestupcích přerušena dne 6. 6. 2016, kdy byl žalobci doručen příkaz ze dne 23. 5. 2016. Běh nové lhůty započal dne 7. 6. 2016 a lhůta by uplynula dne 7. 6. 2017. Její běh byl však znovu přerušen vydáním prvního rozhodnutí o přestupku dne 28. 3. 2017 a znovu vydáním druhého rozhodnutí o přestupku dne 20. 12. 2017. Na přerušení běhu lhůty k projednání přestupku vydáním prvního rozhodnutí o přestupku dle krajského soudu nic nemění ani jeho následné zrušení žalovaným. Podle § 20 odst. 2 zákona o přestupcích se totiž běh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 přerušoval vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným. Nejzazší lhůta 2 let ve smyslu § 20 odst. 3 zákona o přestupcích byla zachována, neboť k přestupku mělo dojít dne 21. 4. 2016 a žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2018 nabylo právní moci dne 16. 2. 2018.

[7] K žalobnímu bodu, v němž žalobce brojil proti způsobu, kterým byla vyřízena jeho námitka podjatosti, krajský soud uvedl, že námitku systémové podjatosti v podstatě všech úředních osob správního orgánu I. stupně, kterou naznačil zmocněnec žalobce až dne 6. 6. 2017 v doplnění odvolání proti prvnímu rozhodnutí o přestupku, tedy s odstupem téměř 10 měsíců od prvního ústního jednání ve věci dne 15. 8. 2016, považuje za součást obstrukční taktiky zmocněnce žalobce, která měla zejména oddálit vydání rozhodnutí o přestupku. Vzhledem k tomu, že žalobce od zahájení přestupkového řízení dne 6. 6. 2016 a jeho zmocněnec od převzetí zastoupení museli vědět, jaký správní orgán přestupek projednává, a musely jim být zřejmé i skutečnosti, které v námitce podjatosti ve vztahu k úředním osobám uváděli, nepochybil žalovaný, pokud námitku podjatosti vyhodnotil jako opožděnou, uplatněnou nikoli bez zbytečného odkladu a nerozhodoval o ní ve smyslu § 14 odst. 2 (nyní odst. 3) správního řádu, ale vyřídil ji sdělením ze dne 8. 9. 2017. Byť je obsah tohoto sdělení stručný, jeho smysl je jasný a ze sdělení je patrné, proč považoval žalovaný námitku za opožděně uplatněnou. Tvrzené důvody podjatosti všech úředních oprávněných osob žalovaný prověřil, neshledal je opodstatněnými, a tudíž ani nemohou být důvodem pro postup podle § 14 odst. 4 (nyní odst. 5) či § 131 odst. 4 správního řádu. S tímto posouzením se soud plně ztotožnil, neboť důvody, pro které měly být všechny úřední osoby správního orgánu I. stupně podle žalobce vyloučeny, považoval soud za spekulativní, tedy takové, které nezakládají podjatost všech úředních osob určitého správního orgánu a které nelze za důvody podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 či 5 (nyní odst. 6) správního řádu považovat. Zájem všech úředních osob správního orgánu I. stupně na výsledku řízení, který žalobce obecně a domněle odvozoval od odměňování z obecního rozpočtu podle výkonnosti a výše uložených pokut, a nikoliv od objektivního poměru k věci či k němu samému nebo jeho zmocněnci v konkrétním případě, dle krajského soudu zásadně není důvodem, který by mohl založit pochybnosti o nepodjatosti všech úředních osob správního orgánu. Žalovaný proto nepochybil, pokud se blíže nevěnoval žalobcovým požadavkům ohledně způsobu odměňování úředních osob. Soud tedy uzavřel, že rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu s § 14 správního řádu podjatou úřední osobou a žalobce nebyl nijak zkrácen postupem, kterým se žalovaný s uplatněnou námitkou podjatosti vypořádal.

[8] Dále krajský soud posuzoval námitky vznesené vůči tomu, zda bylo měření prováděno v obci. Dle krajského soudu správní orgán I. stupně dostatečně odůvodnil, že k měření došlo v obci, a ve správním řízení nevznikly pochybnosti o tom, jaký rychlostní limit platil v měřeném úseku, přičemž tento limit byl uveden již v oznámení o přestupku a na záznamu o přestupku. Žalobce nenamítal, že by se mělo jednat o jiný typ

komunikace, a námitku uplatnil pouze v obecné rovině. Z uvedeného důvodu bylo možné tyto podklady považovat za dostačující. Správní orgány současně dospěly k závěru, že žalobce naplnil materiální stránku přestupku, neboť nerespektoval značku „Obec“ označující začátek území, kde platí rychlostní limit, obcí projížděl nedovolenou rychlostí a mohl tak na zdraví i životě ohrozit pohybující se chodce při krajnici vozovky nebo na přechodu pro chodce. Dle krajského soudu tak lze konstatovat, že se správní orgány materiální stránkou přestupku zabývaly dostatečně. Překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci (50 km/h) o 12 km/h (po odečtení možné odchylky měření rychlosti o 3 km/h při naměřené rychlosti 65 km/h dle zažité správní praxe) nelze bez dalšího označit za zcela marginální, jež by mohlo vyloučit nebezpečnost žalobcova skutku.

[9] Krajský soud neshledal důvodnými ani námitky žalobce proti měření rychlosti skrytým způsobem, nesprávnému měření rychlosti z důvodu nesprávného nastavení rychloměru či nezákonnosti ověřovacího listu.

[10] Vytýkal-li žalobce správnímu orgánu I. stupně nedostatečné odůvodnění formy zavinění, krajský soud zdůraznil, že ke spáchání přestupku ve formě vědomé nedbalosti se vyjádřil také žalovaný, a poukázal na jednotu řízení před správními orgány. Vzhledem k tomu, že žalobce nepoukázal na nic, co by mohlo naplnění znaků skutkové podstaty zpochybnit, neuváděl žádné podrobnosti, ze kterých by bylo možné blíže zhodnotit jeho vůli či vědomí o tom, jakou rychlostí jede, na jaké pozemní komunikaci a jaká je zde maximální povolená rychlost, dle krajského soudu správní orgány na naplnění složky vědomí usoudily z okolností, za nichž k protiprávnímu jednání došlo a které vyplynuly z dokazování. Z něho naopak nevystaly žádné okolnosti, ze kterých by bylo možné usoudit, že zde byly takové důvody, pro které by se žalobce mohl spolehnout na to, že zájem chráněný zákonem (tj. zájem na zajištění bezpečnosti silničního provozu) neporuší, takže nelze správním orgánům vytýkat, že odůvodnění zavinění protiprávního jednání ve formě vědomé nedbalosti nebylo podrobnější.

[11] Pokud jde o výši sankce, dle krajského soudu z rozpětí pokuty v § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu vyplývá, že jde o pokutu nízkou, kdy zákon nedával správním orgánům široký prostor pro správní uvážení, tj. zohlednění demonstrativně uvedených kritérií pro uložení pokuty dle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Krajský soud dospěl k závěru, že odůvodnění výše pokuty, byť nijak podrobné, nezavdává žádné pochybnosti o zákonnosti a přiměřenosti pokuty uložené ve výši 2 000 Kč. Žalobce dle krajského soudu toliko v obecné rovině namítal, že nebyla zohledněna veškerá kritéria pro stanovení výměry sankce, ale již neuvedl, jaké konkrétní okolnosti v souvislosti s přestupkem či jeho zaviněním měl správní orgán I. stupně v jeho případě zohlednit. Z ničeho neplyne, že by správní orgány aplikovaly další, zákonem zapovězená kritéria. Žalobce ani v přestupkovém řízení nepoukázal na jiné skutkově obdobné případy, v nichž by byly přestupcům za daný přestupek uloženy jiné pokuty, nebylo tedy na místě, aby se správní orgány blíže k zastávané praxi vyjadřovaly. Délka přestupkového řízení pak dle krajského soudu není sama o sobě skutečností, která by musela být vždy zohledněna při ukládání pokuty, přičemž žalobce nekonkretizoval, proč délku řízení nepovažuje za standardní a jaký vliv by měla mít na nebezpečnost jeho protiprávního jednání. Při uložení sankce pak nejsou správní orgány povinny zohlednit výši nákladů řízení. Záznam bodů v registru řidičů není na místě zohledňovat v rámci úvah o výši současně ukládané pokuty, avšak poukaz na předchozích 10 záznamů o spáchání přestupků

pokračování

lze podřadit pod zákonné kritérium hodnocení osoby pachatele. Výše sankce, kterou správní orgán I. stupně stanovil přesně v polovině zákonem stanovené sazby, dle krajského soudu odpovídá závažnosti daného protiprávního jednání, jelikož žalobce přesáhl povolenou rychlost v obci o 12 km/hod, čímž nepochybně ohrozil bezpečnost silničního provozu. Krajský soud proto uzavřel, že v projednávané věci nebyly překročeny zákonné meze správního uvážení a pokuta 2 000 Kč byla žalobci stanovena v přiměřené výši.

[12] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, podle níž měly správní orgány aplikovat zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neboť krajský soud neshledal, že by se jednalo o právní úpravu, která by byla pro žalobce příznivější.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[13] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž především namítal, že nebylo možné na jeho věc aplikovat zákon č. 204/2015 Sb. a k zániku odpovědnosti za přestupek tak dle jeho názoru došlo již dne 21. 4. 2016 (pozn. NSS: stěžovatel patrně míní datum 21. 4. 2017). Svůj názor stěžovatel založil na tvrzení, že čl. II odst. 3 zákona č. 204/2015 Sb. je *lex specialis* k čl. XXVI tohoto zákona, a proto nová právní úprava zániku odpovědnosti nabyла účinnosti až dne 1. 10. 2016. Uvedení právní úpravy zániku odpovědnosti v čl. XXVI zákona č. 204/2015 Sb. pokládá stěžovatel za pochybení zákonodárce, které nelze vykládat v neprospěch dotčených osob.

[14] Stěžovatel se dále ohradil proti závěru krajského soudu, že jeho námitka podjatosti měla obstrukční povahu. Krajský soud netvrdil, že by se jednalo o zneužití práva, pouze dovodil, že jde o obstrukci, která však dle stěžovatele neopravňuje správní orgány k rezignaci na zákonné vyřízení této námítky. Dle stěžovatele nebylo možné námitku podjatosti považovat za opožděnou, neboť se o skutečnostech v ní uváděných dozvěděl od svého zmocněnce bezprostředně před jejím podáním, přičemž má za to, že systém odměňování úředníků vzbuzuje pochybnosti o jejich nepodjatosti. Správní orgány tak dle jeho názoru nesprávně vyřídily řádně a včas podanou námitku podjatosti, která měla pochopitelné důvody.

[15] Stěžovatel dále namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud vůbec nevyjádřil k námitce stěžovatele, že správní orgány nevypořádaly jeho námitky k výměře pokuty, ani polehčující okolnosti, které namítal.

[16] Stěžovatel zopakoval svou námitku, podle níž správní orgány řádně neodůvodnily způsob vyměření sankce. Byť se jedná o nízkou pokutu, dle stěžovatele to neznamená, že by správní orgán nemusel řádně posuzovat všechna zákonná kritéria. Stěžovatel si dle svého vyjádření nebyl vědom toho, že musí uvádět konkrétní okolnosti, které nebyly zohledněny, doplnil proto, že správní orgány dle jeho názoru nehodnotily zavinění, resp. to, zda se jedná o polehčující, či přitěžující okolnost, způsob a průběh spáchání přestupku ani jeho okolnosti, např. to, že k překročení rychlosti došlo v úseku, který nevypadá jako běžná obec, neboť zde absentuje zástavba.

[17] Stěžovatel také projevil nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle něhož správní orgány neaplikovaly zákonem zapovězená kritéria. Dle stěžovatele byla skutková podstata naplněna zhruba v polovině, neboť rychlostní limit byl překročen o 12 km/h. Došlo tak k „nejtypičtějšímu“ naplnění dané skutkové podstaty, a proto se nejedná o přitěžující okolnost, která by závažnost konkrétního přestupku zvyšovala oproti „obecnému“ naplnění dané skutkové podstaty, nýbrž o okolnost „neutrální“. K uložení pokuty nad spodní hranicí sazby přitom může dle stěžovatele dojít pouze tehdy, existují-li přitěžující okolnosti. Pokud existují pouze okolnosti polehčující či neutrální, nelze pokutu nad spodní hranicí uložit, neboť tato hranice odpovídá obecné závažnosti daného přestupku.

[18] Dle stěžovatele se krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení, jestliže uvedl, že délka přestupkového řízení není sama o sobě skutečností, která by musela být zohledněna při ukládání sankce. Byť stěžovatel uznává, že se nejedná o polehčující okolnost dle výslovného znění zákona, vyplývá to již z povahy věci, neboť je nesporné, že plynutím času klesá závažnost přestupku a průtahy v řízení dochází k neoprávněným majetkovým újmám. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že by jeho námitka týkající se délky řízení byla příliš obecná, neboť poukazoval na to, že výše pokuty stanovená v příkazu k zaplacení pokuty byla stejná jako v případě druhého rozhodnutí o přestupku, přičemž zde byla zvýšena o náklady řízení.

[19] Stěžovatel také zopakoval svou námitku, že nebyl respektován institut zahlazení odsouzení, jestliže jeho předchozí záznamy o spáchaných přestupcích byly posuzovány v rámci hodnocení osoby pachatele. Podle jeho názoru se jedná pouze o „slovíčkaření“ a obcházení institutu zahlazení.

[20] Závěrem stěžovatel a především jeho zástupce vyjádřili svůj nesouhlas s vyvěšením jejich osobních údajů na webových stránkách Nejvyššího správního soudu a trvali na anonymizaci rozhodnutí v této věci.

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své rozhodnutí a ztotožnil se se závěry krajského soudu.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu 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.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud nejdříve posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která měla spočívat v nepřihlédnutí k námitkám stěžovatele k výměře pokuty ze strany správních orgánů. Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 - 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), a shrnul, že „rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy 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 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“ (důraz doplněn dodatečně). Nejvyšší správní soud však v případě napadeného rozsudku takové vady neshledal. Jednotlivými aspekty odůvodnění výše pokuty, včetně jeho přezkoumatelnosti, se krajský soud zabýval v bodě 42 a násl. rozsudku, přičemž s ohledem na obecnost žalobní námítky lze dle Nejvyššího správního soudu považovat rozsudek krajského soudu za přezkoumatelný. Uvedená žalobní námitka stěžovatele se nadto jeví jako nesmyslná s ohledem na skutečnost, že podal blanketní odvolání, které ani po výzvě nedoplnil.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval dalšími námitkami stěžovatele. Stěžovatel předně vnesl námitku zániku odpovědnosti za daný přestupek, přičemž svou úvahu zakládá na výkladu přechodných ustanovení zákona č. 204/2015 Sb. K výkladu těchto ustanovení se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 87/2018 - 34, publ. pod č. 3792/2018 Sb. NSS. V nyní projednávané věci stěžovatel nevnesl žádné námitky, na jejichž základě by bylo možné se od uvedeného výkladu odchýlit. Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval:

„Pro rozhodnutí, zda v posuzované věci již došlo k prekluzi přestupku, je nutné posoudit, v jakém znění § 20 aplikovat. Čl. XXVI upravuje účinnost novely tak, že tato nabývá účinnosti prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jejím vyhlášení (1. 10. 2016). Výjimkou je mj. čl. I bod 6, na jehož základě došlo ke změně § 20 a který nabývá účinnosti již prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení novely (1. 10. 2015). Přechodné ustanovení, upravené v čl. II bod 3 novely pak stanoví, že [u]stanovení § 20 zákona

č. 200/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, o přerušení běhu lhůty zahájením řízení se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Dle stěžovatele z čl. XXVI ve spojení s čl. II bodem 3 novely vyplývá, že § 20 ve znění novely bude aplikován až na přestupky spáchané ode dne nabytí účinnosti celé novely, tedy ode dne 1. 10. 2016. Tento závěr stěžovatel opírá o skutečnost, že přechodné ustanovení hovoří o nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. zákona jako celku. Stejnou formulaci (nabytí účinnosti tohoto zákona) pak používá i důvodová zpráva ve vztahu k úpravě přerušení prekluze přestupku.

Nejvyšší správní soud se k otázce účinnosti § 20 zákona o přestupcích ve znění novely již vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 278/2016 - 39, kde uvedl následující: „Z části první článku II. bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích a o Rejstříku trestů, totiž vyplývá, že ustanovení § 20 zákona o přestupcích, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. od 1. 10. 2015) o přerušení běhu lhůty zahájením řízení, se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Třetí senát tedy dospěl k závěru, že novelizované znění § 20 zákona o přestupcích se použije již ode dne 1. 10. 2015, nikoliv teprve 1. 10. 2016, jak dovozuje stěžovatel. Nejvyšší správní soud posoudil argumenty stěžovatele, avšak neshledal důvod se od závěrů citovaného rozsudku odchýlit.“

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval výtkou stěžovatele, že jeho námitka systémové podjatosti zaměstnanců správního orgánu I. stupně nebyla řádně vyřízena. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 18. 4. 2017 blanketní odvolání proti prvnímu rozhodnutí o přestupku. V doplnění odvolání ze dne 6. 6. 2017 uvedl stěžovatel domněnku, že správní orgán I. stupně nelze považovat za nestranný. Z uvedeného důvodu byl vyzván, aby svou námitku podjatosti specifikoval, neboť není zřejmé, proti komu a v jakém rozsahu je námitka uplatněna. Stěžovatel uvedl, že neví, jak to na „zdejší úřadu chodí“, kdo musí poslouchat a kdo fakticky rozhoduje. Vyjádřil však pochybnost o nezáujatosti zaměstnanců a podezření jejich možné systémové podjatosti. Zejména se mělo jednat o finanční motivaci úředníků rozhodovat v neprospěch obviněných, což by přineslo peníze do obecního rozpočtu. Stěžovatel předeslal, že může existovat systém odměn za počet vydaných odsuzujících rozhodnutí. K tomuto tvrzení stěžovatel navrhl provedení dokazování.

[27] Z uplatněné námitky podjatosti přitom nevyplývalo, jakým způsobem se stěžovatel o obsahu těchto svých tvrzení dozvěděl. Až v žalobě uvedl, že se tak stalo bezprostředně před tím, než byla námitka podjatosti podána. Obdobnými námitkami podjatosti se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. V rozsudku ze dne 22. 9. 2020, č. j. 10 As 94/2020 - 36, k tomu poznamenal:

„Stěžovatelem uplatněná námitka byla přitom zcela obecná. Stěžovatel nijak nerozvedl, za jakých okolností se o tomto systému odměňování dozvěděl, proč se to dozvěděl právě až v den doplnění odvolání, ani částečně neupřesnil, z čeho dovozoval, že jsou zaměstnanci žalovaného tímto způsobem finančně motivováni. (...)

pokračování

Na [opožděnosti námitky podjatosti] nic nemění ani argument stěžovatele, že pro posouzení včasnosti námitky je rozhodující vědomost (o důvodech podjatosti) nikoliv účastníka řízení, ale jeho zmocněnce. V případě stěžovatelem podané obecné námitky a bez dostatečného odůvodnění okolností jejího podání by tento přístup umožnil obcházet požadavek § 14 odst. 2 správního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2018, nyní § 14 odst. 3 správního řádu), aby účastník řízení uplatnil námitku bez zbytečného odkladu poté, co se o důvodech podjatosti dozví. Vedl by též k nutnosti o takové námitce rozhodovat vždy samostatným usnesením, což by bylo v rozporu s dikcí správního řádu.

Stěžovatel se také mylí, tvrdí-li, že žalovaný měl za dané situace vydat o námitce samostatné usnesení. Dle § 14 odst. 2 správního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2018) se k námitce podjatosti nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. Z judikatury NSS plyne, že v takovém případě nemá správní orgán povinnost o námitce rozhodnout usnesením.“

[28] Z uvedeného tedy vyplývá, že nezáleží na tom, zda si byl skutečností zpochybňujících nepodjatost úředních osob vědom stěžovatel, nebo jeho zmocněnec Ing. M. J., neboť v obou případech jde k jejich tíži, jestliže neuvedou, z jakých důvodů nemohli danou námitku uplatnit dříve, byť o tom, jaký správní orgán věc projednává a který jeho zaměstnanec věc vyřizuje, již věděli dostatečně dlouho. Zásadní je proto včasnost námitky podjatosti, kterou v tomto případě nelze konstatovat. Nejvyšší správní soud si je ze své úřední činnosti vědom skutečnosti, že zmocněnec stěžovatele ve správním řízení využívá „nejrůznějších procesních obstrukcí (nepodepsaná plná moc, zcela paušální a judikaturou mnohokrát vyvrácená námitka podjatosti proti všem úředníkům správního orgánu, opakované omluvy zmocněnce z jednání, nejrůznější ‚chyby‘ v podání odvolání apod.). Ostatně již samotný Ing. M. J. je správním orgánům i správním soudům dobře znám pro nejrůznější obstrukční taktiky. Zmocněnec Ing. J. v přestupkových věcech spojených např. s tzv. Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, Ochranou řidičů, o. s., a nejrůznějšími dalšími subjekty vystupuje opakovaně (srov. k tzv. pojišťovně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 37, jen desátému senátu jsou nejrůznější obstrukční praktiky Ing. M. J. známy např. z věcí řešených rozsudky ze dne 25. 4. 2019, čj. 10 As 328/2018 - 32, ze dne 6. 2. 2019, čj. 10 As 214/2018 - 47, ze dne 28. 6. 2017, čj. 10 As 13/2016 - 71, bod 24, a mnohými dalšími)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2020, č. j. 10 As 259/2020 - 27).

[29] Současně nelze pominout, že „[o]důvodnění námitky systémové podjatosti přitom bylo zcela obecné, bez vazby na konkrétní realie správního orgánu I. stupně. To je zjevné zejména z ničím nepodložených tvrzení, že obec rozpočtuje příjmy z pokut za porušení pravidel silničního provozu a podporuje podjatost interními mechanismy, která nejsou dle vyjádření správního orgánu I. stupně pravdivá. Žádné jiné skutečnosti, které by vzbuzovaly podezření na systémovou podjatost, stěžovatel neuvedl. Taková námitka má zjevně pouze obstrukční charakter, a není bez dalšího způsobilá vyvolat podezření na systémovou podjatost správního orgánu I. stupně. Neobsahuje totiž relevantní plausibilní tvrzení, z něhož by vyplývalo, jak by uvedená přestupková věc mohla být významná pro správní orgán I. stupně jako celek (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 51/2019 - 38). U takto obecných tvrzení, v jejichž rámci sám stěžovatel přiznal, že nemá povědomí o fungování správního orgánu I. stupně, nelze předpokládat, že by jeho zmocněnec, který mu velmi obecná

tvrzení o systému odměňování úředních osob sdělil, jimi nedisponoval již před podáním doplnění odvolání. Důvody podjatosti nesouvisely se skutečnostmi, které by vyplynuly až z rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebo z vedení odvolacího řízení. Nejvyšší správní soud také přihlédl ke skutečnosti, že první námitku systémové podjatosti stěžovatel uvodil tím, že není zřejmé, zda správní orgán I. stupně nepodsouval informace vyslýchaným policistům. Výslechy policistů přitom proběhly již u ústního jednání dne 12. 12. 2016 a 6. 3. 2017 a v obou případech by u toho přítomen zmocněnec stěžovatele. Možná podjatost zaměstnanců správního orgánu I. stupně však byla poprvé zmíněna až v doplnění odvolání ze dne 6. 6. 2017.

[30] O opožděně podané, zřejmě obstrukční námitce podjatosti, která neobsahovala žádná plausibilní tvrzení, tedy nebylo nutné rozhodovat samostatným usnesením. Tuto námitku proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

[31] Pokud jde o námitky stěžovatele proti stanovení výše sankce, Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovateli nic nebránilo uplatnit tyto námitky v konkrétní formě již v žalobě. Současně, pokud nevyšly ve správním řízení najevo žádné zvláštní okolnosti, přitěžující či polehčující, a žádné takové neuvedl ani stěžovatel, nebylo povinností správních orgánů, aby takové potenciální okolnosti vyhledávaly se závěrem, že žádné další neshledaly. V případě, kdy v řízení nevyjdou najevo žádné zvláštní skutečnosti k některým z příkladmo uvedených zákonných kritérií, nemělo by žádný smysl, aby správní orgán u každého takového kritéria vždy zvlášť výslovně uváděl, že jeho naplnění v daném případě nezjistil a že zde nejsou žádné další přitěžující či polehčující okolnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 4 As 228/2019 - 30). Nejinak věc posoudil i krajský soud v napadeném rozsudku. S ohledem na skutečnost, že stěžovatele zastupuje právní profesionál, který se specializuje na zastupování v oblasti dopravních přestupků, lze jeho zdůvodnění, že netušil, že má uvést, které aspekty konkrétně nebyly posouzeny a zda se mělo jednat o polehčující, či přitěžující okolnosti, označit za málo věrohodné.

[32] Zároveň je také nutné podotknout, že do výše sankce se promítají všechny zohledněné přitěžující a polehčující okolnosti, přičemž, jak uvedl již krajský soud, rozpětí pokuty od 1500 Kč do 2500 Kč za předmětný přestupek neposkytuje správnímu orgánu široký prostor pro správní uvážení. Stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč, což je polovina stanoveného rozpětí. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by správní orgán I. stupně svou úvahu založil pouze na polehčujících okolnostech, natož na okolnostech „neutrálních“, které zákonná právní úprava nezná a jejichž koncept vychází pouze z domněnek stěžovatele.

[33] Správní orgán I. stupně uvedl, že za jedinou polehčující okolnost považuje skutečnost, že stěžovatel svým protiprávním jednáním nezpůsobil majetkovou či nemajetkovou újmu. Za přitěžující okolnosti označil správní orgán I. stupně výši překročení rychlosti a nedisciplinovanost stěžovatele při provozu na pozemních komunikacích, která vyplývá z jeho záznamů v kartě řidiče. Stěžovatel namítal, že překročení rychlosti v obci o 12 km/h musí být posuzováno jako „neutrální“ okolnost z hlediska skutkové podstaty přestupku, u něhož horní hranice překročení rychlosti je 20 km/h. Nejvyšší správní soud však jeho tvrzením nemůže přisvědčit. Nelze totiž souhlasit se stěžovatelem, že by existovaly „neutrální“ okolnosti, které by byl správní

pokračování

orgán povinen zohlednit. Současně nelze tvrdit, že překročení rychlosti o 12 km/h je nejtýpčtějším naplněním skutkové podstaty. Vytýkané překročení rychlosti se nachází v horní polovině zákonného rozmezí. Nejvyšší správní soud proto nevidí důvod, pro který by nemohla být výše překročení rychlosti v tomto případě považována za přítěžující okolnost.

[34] Ačkoliv měl být institut trestního práva v podobě zahlazení odsouzení používán na základě analogie rovněž při ukládání sankcí podle zákona o přestupcích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 - 55, publ. pod č. 2291/2011 Sb. NSS), ze zákona o přestupcích neplyne, že by k přestupkům spáchaným v minulosti nebylo možné přihlídnout při hodnocení osoby pachatele, pokud jde o jeho sklony opakovaně porušovat pravidla provozu na pozemních komunikacích, případně o způsob, jakým se tohoto porušování dopouští. Tento postup judikatura opakovaně aprobovala (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016 - 52, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 252/2016 - 48). Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci, neboť správní orgán I. stupně akcentoval skutečnost, že stěžovatel měl již 10 záznamů a i jeho poslední záznam se týkal nedodržení rychlosti v obci.

[35] Pokud jde o námitku stěžovatele, že se forma zavinění měla promítnout do hodnocení výše sankce, Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 29. 11. 2018, č. j. 4 As 287/2018 - 30: „*Nejvyšší správní soud doplňuje, že otázka, zda stěžovatel spáchal přestupek ve vědomé či nevědomé nedbalosti, má skutečně svůj význam z hlediska výše sankce. Na tuto skutečnost poukázal i sám zástupce stěžovatele, kdy v kasační stížnosti citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 As 303/2016 - 37, ze kterého vyplývá, že hodnocení, zda byl spáchán přestupek ve vědomé či nevědomé nedbalosti, se má projevit ve výši sankce i úvahách o ní. V daném kontextu je však potřebné zdůraznit, že pokud by správní orgány zjistily, že se ve stěžovatelově případě jednalo o nedbalost vědomou, tedy o závažnější míru zavinění, pravděpodobně by to vedlo k uložení vyšší pokuty.*“ V nyní projednávané věci správní orgán v rozhodnutí o přestupku uvedl, že vycházel z vědomé nedbalosti. S ohledem na další přítěžující a polehčující okolnosti lze dospět k závěru, že i tato okolnost byla považována za přítěžující, a tedy i z tohoto důvodu byla stanovena sankce v polovině zákonné sazby.

[36] Stěžovatel dále namítal, že nebyl zohledněn způsob a průběh spáchání přestupku ani okolnosti jeho spáchání. Přestože odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně jistě mohlo být podrobnější, je zjevné, že se správní orgán I. stupně vyjádřil k závažnosti přestupku, uvedl způsob jeho spáchání a naznačil i jeho možné následky. Vzal v potaz též osobu pachatele, stejně jako míru jeho zavinění. Jeho závěry následně žalovaný potvrdil v napadeném rozhodnutí. Nejvyšší správní soud považuje takové posouzení nejen za dostatečně individualizované, ale též zohledňující všechna zmíněná kritéria plynoucí z § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Stěžovatel neupřesnil, v jakém smyslu bylo dle jeho názoru nutné hodnotit způsob a průběh spáchání přestupku a jakým způsobem se to mělo promítnout do výše ukládané sankce. Jako jedinou konkrétní kasační námitku uvedl, že měla být jako polehčující okolnost posouzena skutečnost, že místo spáchání přestupku nevypadalo jako obec, přičemž tento argument považuje Nejvyšší správní soud za subjektivní názor stěžovatele. Taková skutečnost, i kdyby mohla být objektivizována

(co vše lze zahrnout pod vzhled „běžné obce“), stěžovatele nezavazuje povinnosti dodržovat § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu.

[37] Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že správní orgány nezohlednily délku správního řízení při úvahách o výši uložené sankce. Nejvyšší správní soud se ani s touto námitkou neztotožňuje. Shodnou námitkou se kasační soud zabýval již v rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, v němž uzavřel, že *„tato forma ‚kompenzace‘ porušení práva na přiměřenou délku řízení by musela být založena přímo na rozhodnutí zákonodárce, což učinil výslovně toliko pro ukládání trestů v trestním řízení“*. Naproti tomu závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2011, č. j. 11 Kse 21/2009 - 84, na které odkazoval stěžovatel a jež se týkají kárného řízení ve věcech soudních exekutorů, nepovažuje Nejvyšší správní soud pro nynější věc za použitelné (srov. též již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 9 As 246/2019 - 58). Nelze ani přehlédnout, že k žádným tvrzeným průtahům ve správním řízení v posuzované věci nedošlo, jak kasační soud ověřil z obsahu správního spisu.

[38] K nesouhlasu stěžovatele a jeho zástupce s vyvěšením osobních údajů na internet Nejvyšší správní soud uvádí, že se k němu v případě téhož zástupce již opakovaně vyjadřoval, viz např. přípis předsedy Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. S 139/2019 - 7. Nejvyšší správní soud připomíná, že se nejedná o kasační námitku. Způsob, jakým Nejvyšší správní soud standardně zveřejňuje anonymizované verze rozhodnutí na svých webových stránkách, neporušuje právo na ochranu osobních údajů či soukromí stěžovatele ani jeho zástupce. Jak již zdejší soud mnohokrát uvedl, pokud *„se Mgr. Václav Voříšek cítí být poškozen, je-li spojován se způsobem, jakým vykonává advokacii, nelze příčiny takových jeho domněnek spojovat se skutečností, že soudy zcela v souladu s platnými právními předpisy zveřejňují ve svých rozhodnutích jeho údaje, vystupuje-li v postavení advokáta a zástupce účastníka řízení“* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 2 As 383/2017 - 46, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 10 As 321/2017 - 38, atp.). Za této situace již není nutné danou skutečnost podrobněji rozebírat, zdejší soud odkazuje na výše uvedené písemnosti.

IV.

Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[40] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 27. října 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu