



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Bc. Kryštofem Hornem v právní věci

žalobce: **J. Č.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6

proti
žalovanému: **Generální ředitelství cel**
sídlem Budějovická 7, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 38814-2/2021-900000-317,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2021, č. j. 38814-2/2021-900000-317, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „celní úřad“) ze dne 1. 6. 2021, č. j. 28010-4/2021-610000-12 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Celní úřad prvostupňovým rozhodnutím shledal žalobce vinným z přestupku dle § 42a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 227/2019 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), neboť měl dne 6. 8. 2020 ve 14:40 hodin jako řidič motorového vozidla tov. zn. B., registrační značky X, užít zpoplatněnou pozemní komunikaci, a to dálnici D4 na 21.-24. kilometru ve směru jízdy na Příbram, aniž by byl pro inkriminované vozidlo uhrazen časový poplatek. Tímto jednáním žalobce jako řidič vozidla v systému časového zpoplatnění nesplnil povinnost danou § 21 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích [resp. povinnost dle § 21e odst. 1 písm. a) zákona o

pozemních komunikacích ve znění účinném ke dni spáchání přestupku, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2020]. Za spáchaný přestupek uložil celní úřad žalobci dle § 42a odst. 8 písm. e) zákona o pozemních komunikacích pokutu ve výši 3 000 Kč. Vedle toho byla žalobci podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnost za přestupky“) ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů uložena povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
3. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
4. Žalovaný na výzvu soudu v poskytnuté lhůtě nesdělil, zda souhlasí, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, proto lze s poukazem na § 51 odst. 1 s. ř. s. mít za to, že souhlas s tímto postupem vyjádřil *implicite*. Žalobce takovýto souhlas k výzvě soudu vyjádřil výslovně.

Podstatný obsah správního spisu

5. Dne 6. 8. 2020 prováděla dálniční hlídka celního úřadu kontrolní činnost na dálnici D4. V průběhu této činnosti zaregistrovali členové dálniční hlídky vozidlo tov. zn. B., registrační značky X, jedoucí ve směru jízdy na Příbram, které nemělo na čelním skle viditelně vylepený dálniční kupón. Z toho důvodu hlídka vozidlo následovala, na nejbližším vhodném a bezpečném místě ho zastavila a posléze podrobila řidiče vozidla kontrole, při níž zjistila, že pro inkriminované vozidlo skutečně nebyl uhrazen časový poplatek. Dálniční hlídka sdělila řidiči, kterým byl žalobce, své podezření ze spáchání přestupku na úseku zákona o pozemních komunikacích. Poté hlídka žalobci sdělila, že zjištěný přestupek bude projednán v příkazním řízení, ve kterém mu bude na místě uložena pokuta ve výši 1000 Kč, na což však žalobce reagoval nesouhlasně. Součástí protokolu vyhotoveného hlídkou, který je součástí správního spisu, je fotodokumentace a videozáznam z průběhu dálniční kontroly.
6. Dne 24. 8. 2020 vydal celní úřad příkaz, jímž uznal žalobce vinným z jednání shora popsáno, které celní úřad kvalifikoval jako porušení § 21e odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2020, čímž se měl žalobce dopustit přestupku dle § 42a odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích v tomtéž znění. Proti příkazu podal žalobce v zákonem stanovené lhůtě odpor. Tím došlo ke zrušení příkazu a celní úřad v řízení o přestupku pokračoval.
7. Na den 25. 11. 2020 nařídil celní úřad ústní jednání, ke kterému předvolal žalobce. Na tentýž den předvolal celní úřad členy zasahující dálniční hlídky nstržm. M. Ř. a nstržm. F. Š. jako svědky k provedení důkazu svědeckou výpovědí. Žalobce se k jednání nedostavil a písemně celní úřad informoval o tom, že odepírá výpověď, protože by mohl způsobit sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek.

8. Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2021, č. j. 28010/2021-610000-12 (dále jen „první rozhodnutí celního úřadu“ nebo „první rozhodnutí“), uznal celní úřad žalobce opětovně vinným z přestupku dle § 42a odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2020, kterého se měl žalobce dopustit porušením § 21e odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích v tomtéž znění. Za tento přestupek uložil celní úřad žalobci dle § 42a odst. 7 písm. d) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2020 spolu s povinností náhrady nákladů řízení pokutu ve výši 3 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonem stanovené lhůtě odvolání, v němž žalobce uvedl, že *„[c]elní úřad nepřihlédl ke skutečnosti, že dálnice D4 je zpoplatněna v délce 36 km (mezi 9. km a 45. km z Jíloviště do Příbrami) a k okolnosti, že danou zpoplatněnou komunikaci řidič užil kvůli časové tísni.“*
9. Rozhodnutím ze dne 21. 4. 2021, č. j. 15196-2/2021-900000-317 (dále jen „zrušující rozhodnutí“), žalovaný dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu shora citované první rozhodnutí celního úřadu zrušil a věc vrátil celnímu úřadu k novému projednání. Uvedl, že zákon o pozemních komunikacích doznal v době mezi spácháním přestupku a vydáním prvního rozhodnutí celního úřadu změn. Novelizován byl zákonem č. 227/2019 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2021. Ze srovnání původního a nového znění zákona o pozemních komunikacích dle žalovaného vyplývá, že trestnost jednání spočívající v užití zpoplatněné komunikace bez úhrady časového poplatku zůstala zachována. Sankční ustanovení § 42 odst. 8 písm. e) zákona o pozemních komunikacích v novelizovaném znění, dle něhož se ukládá pachateli přestupku pokuta do výše 20 000 Kč, je však pro pachatele významně příznivější než sankční ustanovení, dle něhož se pokuta za tentýž přestupek ukládala v době, kdy jej měl spáchat žalobce [tj. § 42a odst. 7 písm. d) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2020], a dle něhož bylo možné pachateli přestupku uložit pokutu až do výše 100 000 Kč. Proto je dle žalovaného nové znění zákona o pozemních komunikacích pro žalobce příznivější. Celní úřad tedy měl respektovat ústavní princip vyjádřený v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny základních práv a svobod, dle něhož se pozdějšího zákona užije tehdy, je-li pro pachatele příznivější. V odůvodnění zrušujícího rozhodnutí žalovaný uvedl mj.: *„Odvolací orgán přitom nepředjímá novou výši pokuty a připouští, že se může i přes novou horní hranici zákonného rozpětí pokuty výrazně blížit výši původně uložené pokuty. Za popsané protiprávní jednání by totiž měla být obecně pokuta ukládána i v prostředí nové právní úpravy v takové výši, která zahrnuje kompenzační i represivní (sankční) složku. Její výše by tak jistě měla reflektovat „ušetřenou“ cenu ročního časového poplatku a represivní zbytek její výše by měl mít sílu odradit od nezákonného postupu adresáty této zákonné povinnosti a měl by být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být pro něho nikoli zanedbatelný.“*
10. Dne 1. 6. 2021 vydal celní úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž žalobce shledal vinným z jednání popsaného (a kvalifikovaného) shora v bodě 1 rozsudku. Celní úřad v souladu s právním názorem svého nadřízeného správního orgánu (žalovaného) uvedl, že použití pozdější právní úpravy je pro žalobce příznivější, a proto posoudil trestnost přestupku a uložil za něj trest podle zákona nového (tj. dle zákona o pozemních komunikacích ve znění zákona č. 227/2019 Sb.). Dle celního úřadu se žalobce přestupku dopustil ve formě vědomé nedbalosti. Uvedl, že žalobce v průběhu dálniční kontroly nespороval zjištění dálniční hlídky o absenci vylepeného dálničního kupónu na čelním skle vozidla a že totéž nerozpороval ani v podaném odporu. Žalobce si musel být vědom toho, že užívá zpoplatněnou pozemní komunikaci bez úhrady časového poplatku, a to s přihlédnutím k tomu, že *„informace o zpoplatněných pozemních komunikacích, kdy při jejich užití musí být*

uhrazena dálniční známka, jsou skutečnosti notoricky známé široké veřejnosti, stejně tak i následky porušení těchto povinností, neboť tyto informace jsou opakovaně každoročně mediálně prezentovány“. Dle celního úřadu však žalobce spoléhal na to, že zájem chráněný zákonem po dobu užívání zpoplatněné pozemní komunikace neporuší, a proto jeho jednání bylo toliko nedbalé.

11. O odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které žalobce k výzvě celního úřadu nedoplnil o důvody, rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Protože žalovaný neshledal, že by bylo prvostupňového rozhodnutí či řízení, které mu předcházelo, v rozporu s právními předpisy, odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Obsah žaloby

12. Žalobce v žalobě uvedl, že byl uznán z přestupku spáchaného ve formě vědomé nedbalosti, což však nebylo dostatečným způsobem prokázáno. Aby žalobce jednal vědomě, musely by být kumulativně splněny tři podmínky. Žalobce by musel vědět, že užívání některých pozemních komunikací je zpoplatněné, dále že konkrétní komunikace, kterou užívá, podléhá zpoplatněnému režimu a že časový poplatek není pro dané vozidlo uhrazen. Prvá podmínka splněna byla, protože žalobce věděl, že pro užití zpoplatněných komunikací vozidlem je nutno hradit časový poplatek, avšak splnění druhé a třetí podmínky správní orgány žalobci neprokázaly. Žalobce jel po dálnici z Prahy ve směru na Příbram. Je obecně známo, že v Praze a v blízkém okolí dálnice zpoplatněny nejsou. Žalobce byl dálniční hlídkou stavěn asi jen 10 minut jízdy od Prahy. Dle žalobce nelze za situace, kdy neexistují žádné důkazy o jeho vědomosti o zpoplatnění dané komunikace, činit závěr, že věděl, že tato komunikace zpoplatněna byla. Z ničeho nevyplývá ani to, že by žalobce věděl, že pro dané vozidlo není časový poplatek zaplacen. Žalobce nepochybně tuto skutečnost mohl, a dokonce i měl vědět, neboť ji mohl ověřit. To však svědčí o zavinění ve formě nedbalosti nevědomé, nikoliv vědomé. Správní orgány měly dle zásady *in dubio pro reo* rozhodnout o zavinění přestupku ve formě nedbalosti nevědomé. Zásah do práv žalobce byl o to intenzivnější, když k formě zavinění bylo správními orgány přihlédnuto jako k přítěžující okolnosti při rozhodování o výši sankce.
13. Žalobce dále namítá, že výrok o trestu je nepřezkoumatelný, neboť nedošlo ke korekci sankce v návaznosti na novou právní úpravu, která podstatně zúžila sankční rozmezí v případě inkriminovaného přestupku. Celní úřad uložil žalobci prvním rozhodnutím pokutu ve výši 3 000 Kč s odůvodněním, že maximální pokuta za spáchaný přestupek může být uložena ve výši 100 000 Kč, a uložená pokuta tedy představuje pouze 3 % z horní sazby trestní sazby. Prvostupňovým rozhodnutím pak celní úřad uložil žalobci pokutu rovněž ve výši 3 000 Kč s odůvodněním, že pokuta dle nové právní úpravy může činit maximálně 20 000 Kč, a uložená pokuta tak představuje pouze 15 % z horní hranice trestní sazby. Dle názoru žalobce *„argument procentem z celkové možné částky není ničím jiným než projevem libovůle, což je zjevné z toho, že správní orgán tentýž argument užije jak v případě horní hranice 100.000 Kč, tak v případě horní hranice pětinové, toliko s příslušnou úpravou výpočtu procenta.“* Žalobce se domnívá, že pokud dospěl celní úřad napoprvé k závěru, že pokuta ve výši 3 % z horní hranice trestní sazby je přiměřená, měl žalobci uložit pokutu ve výši 3 % z horní hranice trestní sazby i po změně právní úpravy. Dle žalobce chce celní úřad inkasovat finanční prostředky za každou cenu, bez ohledu na vůli zákonodárce přestupek podstatnou měrou dekriminalizovat. Ačkoliv tedy byla v mezech mezi spácháním přestupku a vydáním prvostupňového rozhodnutí podstatným způsobem změněna právní úprava, a to ve prospěch pachatelů přestupku, kterého se měl dopustit

žalobce, praktický dopad této změny na žalobce byl nulový. Nadto je žalobce názoru, že prvostupňové rozhodnutí, potažmo i rozhodnutí napadené je v rozporu s dříve vyjádřeným právním názorem žalovaného. Žalovaný totiž ve zrušujícím rozhodnutí zavázal celní úřad k tomu, aby nově uloženou sankci řádně odůvodnil ve vztahu k nové právní úpravě, a současně ve zrušujícím rozhodnutí uvedl, že se nově uložená sankce může „výrazně blížit“ výši původně uložené pokuty. Kromě toho, že správní orgány nově uloženou sankci řádně neodůvodnily, uložily žalobci pokutu opět ve výši 3 000 Kč, ačkoliv pokuta se dle závazného právního názoru žalovaného mohla původně uložené pokutě toliko „výrazně blížit“. Tím dle žalobce došlo k porušení principu subordinace. Žalovaný navíc v napadeném rozhodnutí výši uložené sankce vůbec nepřezkoumával. V jeho odůvodnění není obsažena jediná úvaha o zákonnosti uložené sankce. Sama skutečnost, že se nadřízený správní orgán pouze ztotožní se závěry správního orgánu, způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Tím spíše musí být dle žalobce za nepřezkoumatelné považováno rozhodnutí, které se dané otázce vůbec nevěnuje, což je případ napadeného rozhodnutí.

14. Další nezákonnost žalobce spatřuje v tom, že výslech svědků byl proveden nezákonným způsobem a že nebyla dostatečným způsobem posouzena věrohodnost svědků. Dle žalobce je nutné [analogicky dle § 101 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“)] před výslechem svědka zjistit jeho poměr k obviněnému, což však celní úřad neučinil. V posuzované věci přitom bylo možné o věrohodnosti svědků (celníků) pochybovat. Dle žalobce byli celníci „neobvykle úporní“ ve snaze projednat přestupek v příkazním řízení na místě. To je zřejmé z videozáznamu, který byl pořízen v průběhu dálniční kontroly. Celník totiž nejenže žalobce poctivě neinformoval o tom, že má právo, aby byl jím spáchaný přestupek projednán ve správním řízení (a tedy že má právo nesouhlasit s projednáním přestupku v příkazním řízení na místě), ale dokonce poté, co žalobce požádal o projednání přestupku ve správním řízení, předstíral, že požadavku žalobce nerozumí, a snažil se žalobce manipulovat k souhlasu s vydáním příkazového bloku na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou (tzv. „na složenku“). Když následně žalobce trval na projednání přestupku v „klasickém“ správním řízení, pomstil se žalobci celník tím, že ho nechal čekat další půl hodinu, než sepsal jednoduchý protokol. Postup celníka dle žalobce zakládá pochybnost o věrohodnosti celního úřadu jako celku. Celník nemohl predikovat, že pokuta uložená ve správním řízení bude „mnohonásobně vyšší“ (na což žalobce při kontrole upozornil), neboť o žádné pokutě nebylo v té době pravomocně rozhodnuto. Žalobce si proto klade otázku, zda nebyla výše uložené pokuty ve správním řízení mstou za to, že žalobce odmítl projednání přestupku v příkazním řízení na místě. Nadto se žalobce pozastavuje nad tím, že kontrola probíhala bez osmi minut celou hodinu, ačkoliv žalobce nečinil žádné obstrukce. Ani tuto anomálii správní orgány nijak neuvážily při hodnocení věrohodnosti svědků, ač na ni žalobce poukazoval.
15. Konečně žalobce namítá, že ani údajně porušená právní povinnost, ani skutková podstata přestupku, kterou měl naplnit, neexistuje. Žalobce měl porušit § 21 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, čímž se měl dopustit přestupku dle § 42a odst. 2 téhož zákona. Pokuta mu pak byla uložena dle § 42a odst. 8 písm. e) zákona o pozemních komunikacích. Ani jedno z těchto ustanovení však není v zákoně o pozemních komunikacích obsaženo. Zjistily-li správní orgány, že v mezidobí mezi spáchaním přestupku a rozhodováním o něm došlo ke změně právní úpravy (*nota bene* je-li nová právní úprava je pro žalobce příznivější), nemohly selektivně vybírat jen některá

ustanovení, nýbrž měly užít novelizovaný předpis jako celek, jak ostatně konstantně judikuje Ústavní soud. Správní orgány se vůbec nezabývaly komparací právních předpisů, uznaly žalobce vinným z naplnění neexistující skutkové podstaty a uložily mu trest dle neexistujícího ustanovení.

16. Ve zbývajících částech písemného podání, v němž je obsažena výše specifikovaná žaloba, vyjadřuje žalobce obsáhle svůj nesouhlas se zveřejněním svých osobních údajů, jakož i osobních údajů svého zástupce na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.

Vyjádření žalovaného

17. V obsáhlém vyjádření k žalobě žalovaný v první řadě uvedl, že taktiku žalobce, resp. jeho zástupce, který své (shora předestřené) námitky uplatnil poprvé v žalobě, považuje za jednoznačně účelovou. K námitce vztahující se k formě zavinění přestupku žalovaný uvedl, že „[v] případech *bagatelních nedbalostních přestupků lze závěr o nejpravděpodobnější vědomé nedbalosti činit jen na základě několika málo objektivních skutečností, kdy za nesoučinnosti přestupce o úrovni vědomí o páčání daného skutku přestupcem nebude možno činit průkaznější a přesnější závěry, přesto takové závěry s přihlédnutím k povaze věci bezpečně postačí (...).*“ Pokud celní úřad vědomostní složku zavinění dovodil na základě skutečnosti, že je žalobce držitelem řidičského oprávnění a že užití zpoplatněné komunikace nezpochybnil, je tento postup dostatečný. Nadto žalovaný připomněl, že žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí sám projevil svoji vědomost o tom, v jakém úseku je dálnice D4 zpoplatněna, a že to byl žalobce, kdo v tomto odvolání uvedl, že zpoplatněnou komunikaci užil v časové tísní. Žalobce tedy bezesporu věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí. Závěr o zavinění ve formě vědomé nedbalosti je tedy správný.
18. K námitce týkající se výše uložené sankce, která dosahovala stejné výše jako pokuta uložena prvním rozhodnutím celního úřadu, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016 - 42, č. 3551/2017 Sb. NSS. Dle žalovaného se žalobce nemohl „*o původně vyměřenou pokutu opírat jako o jakési závazné východisko pro stanovení konečné pokuty a její původní výše nemohla žalobci založit legitimní očekávání, že mu prvostupňovým rozhodnutím bude uložena pokuta nižší.*“ Za zcela lichou označil žalovaný rovněž žalobcovu námitku, že žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí vyslovil závazný právní názor ohledně výše sankce, kterým měl být posléze celní úřad v dalším řízení vázán. Dle žalovaného celní úřad v prvostupňovém rozhodnutí precizně objasnil skutkový stav, zohlednil novou právní úpravu a uložil žalobci sankci, jejíž výši řádně odůvodnil. Celní úřad se při vyměření sankce nedopustil žádného excesu, který by vyžadoval zásah soudu. K další dílčí námitce, že z napadeného rozhodnutí neplyne, že by žalovaný výši a zákonnost uložené sankce vůbec přezkoumával, žalovaný uvedl, že žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání, a žalovanému tak vznikla povinnost přezkoumat toliko soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy (§ 89 odst. 2 správního řádu). V odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom žalovaný uvedl, že „*z hlediska posouzení zákonnosti [prvostupňového] rozhodnutí i řízení předcházejícího jeho vydání tedy nemá odvolací orgán žádné výhrady.*“ Konstatování zákonnosti postupu celního úřadu lze dle žalovaného považovat za dostačující.

19. Co se týče výsledku svědků, uvedl žalovaný, že z § 55 odst. 5 správního řádu nevyplývá povinnost správního orgánu zjišťovat poměr svědků k osobě pachatele. Z průběhu kontroly zaznamenané na videozáznamu nevyplývá ani náznak nějakých osobních vazeb mezi členy dálniční hlídky a žalobcem. Dále žalovaný uvedl, že z videozáznamu vyplývá, že členové dálniční hlídky jednali se žalobcem korektně a bez jakýchkoliv náznaků šikany či libovůle. Dle žalovaného lze úspěšně pochybovat o žalobcově tvrzení, že celník předstíral, že žalobcovu požadavku na projednání přestupku v řádném správním řízení nerozumí, či že by chtěl žalobce nějakým způsobem manipulovat k projednání přestupku v příkazním řízení na místě. Doba kontroly nebyla dle žalovaného nestandardní. Dle žalovaného dálniční hlídka nepochybila ani tehdy, když žalobce výslovně neupozornila na možnost žádat o projednání přestupku ve „standardním“ správním řízení. Není povinností správního orgánu, aby pachatele přestupku poučoval o možnostech řešení, které jsou zcela v jeho dispozici.
20. Rovněž poslední žalobcovu námitku, v níž žalobce argumentuje „neexistující skutkovou podstatou“, shledává žalovaný za nedůvodnou. Celní úřad v prvostupňovém rozhodnutí provedl komparaci obou právních úprav (původní i novelizované) tak, jak mu to uložil žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí. Protože dovodil, že je nová právní úprava pro žalobce výhodnější, žalobcovo jednání kvalifikoval i potrestal podle nové právní úpravy.

Replika žalobce

21. V replice žalobce nejprve k výtce žalovaného, že veškeré námitky uplatnil teprve v řízení před soudem, uvedl, že všechny jeho v žalobě uplatněné námitky jsou právního charakteru. Žalobce tedy nepřináší žádné novoty, nepředkládá nové tvrzení o skutkovém stavu, nýbrž se pouze koncentruje na to, zda správní orgány věc posoudily správně.
22. Stran otázky formy zavinění žalobce v replice dodal, že žalovaný ve vyjádření k žalobě závěry správních orgánů o nedbalosti vědomé doplňuje o úvahy, které však v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejsou obsaženy. Při soudním přezkumu však musí obstát napadené rozhodnutí jako takové. Není možné jeho odůvodnění doplňovat teprve ve vyjádření k žalobě. Z odůvodnění správních rozhodnutí přitom vyplývá, že vědomost žalobce o tom, že páchá přestupek, nebyla spolehlivě prokázána. Nadto žalobce vyslovil názor, že úvaha správních orgánů o tom, že se žalobce přestupku dopustil ve formě vědomé nedbalosti, je z podstaty *nonsens*, neboť přestupek spočívající v užití zpoplatněné komunikace bez úhrady časového poplatku lze spáchat buď úmyslně, nebo ve formě nedbalosti nevědomé.
23. Žalobce v replice setrval dále na své námitce, že pokuta, kterou mu správní orgány uložily, byla nezákonná, neboť tutéž sankci (ve stejné výši) mu uložil celní orgán prvním rozhodnutím, kdy ale rozhodoval podle právní úpravy účinné ke dni spáchání přestupku, která umožňovala uložit pachateli inkriminovaného přestupku pokutu násobně vyšší, než umožňuje právní úprava novelizovaná. Je otázkou, proč zákonodárce sankční rozmezí změnil, když je správním orgánům tato změna naprosto „jedno“. Nadto žalobce opětovně upozornil, že žalovaný zavázal celní úřad ve zrušujícím rozhodnutí k tomu, aby uložil pokutu takovou, která se maximálně „může blížit“ sankci uložené v prvním rozhodnutí celního úřadu. K vyjádření žalovaného k námitce, že z napadeného rozhodnutí neplyne, že by žalovaný výši a zákonnost uložené sankce vůbec přezkoumával, žalobce uvedl, že žalovaný měl povinnost přezkoumat nejen zákonnost, ale i věcnou správnost rozhodnutí.

Neměl totiž postupovat dle § 89 odst. 2 správního řádu, nýbrž dle § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

24. K otázce výsledku svědků žalobce dále uvedl, že žalovaný chybně odkazuje na § 55 odst. 5 správního řádu. Správní řád neupravuje přesně proces provádění důkazu, proto je nutné analogicky vycházet z trestního řádu, neboť řízení o přestupku je řízením o trestním obvinění *sui generis*. Z § 101 odst. 1 trestního řádu přitom vyplývá, že celní úřad měl při výsledku svědků povinnost se dotázat svědků na jejich vztah k žalobci coby obviněnému. V daném případě přitom pochybnost o nestrannosti svědků umocňuje nestandardní postup celníků v průběhu dálniční kontroly, kteří uraženě reagovali na žalobcův požadavek na projednání věci v řádném správním řízení a kteří ho po vznesení tohoto požadavku nechali čekat půl hodiny na vyplnění jediného formuláře.
25. Ke své poslední námitce žalobce doplňuje, že žalovaný má pravdu v tom, že ustanovení, na základě kterých shledaly správní orgány žalobce vinným a uložily mu sankci, jsou v zákoně o pozemních komunikacích ve znění účinném ode dne 1. 1. 2021 skutečně obsažena. Celní úřad však ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl, že žalobce uznává vinným z přestupku dle zákona o pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů. Není-li výslovně uvedeno jinak a je-li použito toliko formulace „ve znění pozdějších předpisů“, je nutno toto spojení interpretovat jako „ve znění účinném ke dni spáchání přestupku“. Protože se z výroku prvostupňového rozhodnutí nepodává, že by v daném případě bylo prolomeno obecné pravidlo vyjádřené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dle kterého se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán), vyplývá z tohoto výroku právě to, že správní orgány uznaly žalobce vinným na základě právní úpravy účinné ke dni spáchání přestupku.

Posouzení žalobních bodů

26. Mezi stranami není sporu o tom, že se žalobce protiprávního jednání spočívajícího v užití zpoplatněné pozemní komunikace bez úhrady časového poplatku dne 6. 8. 2020 dopustil. Žalobce rozporuje závěr správních orgánů o formě zavinění spáchaného přestupku a samotnou kvalifikaci tohoto protiprávního jednání, resp. správními orgány aplikované znění zákona o pozemních komunikacích. Dále žalobce zpochybňuje věrohodnost zasahujících celníků, jakož i způsob vedeného výsledku těchto svědků, a konečně brojí i proti výši samotné sankce a proti tomu, jakým způsobem žalovaný uložený trest přezkoumal.
27. Soud uvážil k námitkám uvedeným v jednotlivých částech žaloby takto:

Forma zavinění

28. Žalobce namítá, že závěr správních orgánů o tom, že se přestupku dopustil ve vědomé nedbalosti, nebyl dostatečně prokázán. Nezpochybňuje, že jakožto řidič vozidla mohl a měl vědět, že pro vozidlo, které řídil, není uhrazený časový poplatek. Že by takovouto vědomost před zastavením dálniční hlídkou měl, však z ničeho vyplývá. Dle něj neexistují ani žádné důkazy o tom, že věděl, že pozemní komunikace, tj. dálnice D4 na 21.-24. km, kde byl kontrolován dálniční hlídkou, spadá do systému časového zpoplatnění. Protiprávního jednání se tedy žalobce dopustil ve formě nedbalosti nevědomé.
29. Soud předně uvádí, že v obecné rovině souhlasí s názorem vysloveným žalobcem v replice, že přestupek dle § 42a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého „[ř]idič vozidla v systému časového zpoplatnění se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 21 užije bez

úhrady časového poplatku zpoplatněnou pozemní komunikaci vozidlem, které není osvobozeno od zpoplatnění“, lze spáchat buď úmyslně, anebo ve formě nevědomé nedbalosti. V případě uvedeného přestupku totiž zpravidla nelze od sebe oddělit vědomostní a volní složku jednání. Pokud by žalobce věděl, že má při užití uvedeného úseku dálnice D4 povinnost uhradit časový poplatek a mít na čelním skle vozidla vylepený platný dálniční kupón, a pokud by současně věděl, že takovéto podmínky nesplňuje, pak musel v případě následného užití této zpoplatněné pozemní komunikace nejen vědět, ale také chtít porušit zákonem stanovenou povinnost, resp. zákonem chráněný zájem na výběru časových poplatků, jimiž se účastníci silničního provozu spolupodílejí na financování údržby, modernizaci či další výstavbě dálniční sítě, tj. zájem na výběru finančních prostředků, jejich příjemcem je Státní fond dopravní infrastruktury. V takovém případě by tedy žalobce jednal úmyslně. Naproti tomu pokud by žalobce při řízení vozidla v systému časového zpoplatnění nevěděl, že se nachází na zpoplatněné pozemní komunikaci nebo že pro jím řízené vozidlo není časový poplatek uhrazen (popř. neměl-li by vědomost o obojím z uvedeného), jednal by zaviněně ve formě nedbalosti nevědomé. Závěr celního úřadu (žalovaným aprobovaný), že žalobce věděl, „že užívá zpoplatněnou pozemní komunikaci v systému časového zpoplatnění bez úhrady časového poplatku“ a že „současně spoléhal na to, že zájem chráněný zákonem po dobu užívání zpoplatněné pozemní komunikace neporuší“, tedy že se žalobce dopustil přestupku ve vědomé nedbalosti, je tedy dle názoru soudu skutečně nesmyslný. Uvažoval-li snad celní úřad tak, že žalobce spoléhal na to, že nebude dálniční hlídkou zpozorován, pak soud uvádí, že osobní zájem, resp. přání řidiče, aby nebyl za spáchaný přestupek pokutován, rozhodně nepředstavuje zájem chráněný zákonem.

30. Dovozenou formu zavinění, tj. vědomou nedbalost, celní úřad vyhodnotil jako přítěžující okolnost. Pokud by tedy soud v tomto řízení dospěl k závěru, že správní orgány žalobci nedostatečným způsobem prokázaly jeho vědomost o páchání protiprávního jednání (a tedy *de facto* i jeho úmysl), byl by tím zavdán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem, protože v úvahu by v takovém případě připadala pouze nedbalost nevědomá, tj. nejmeně závažná forma zavinění. Pokud by soud dospěl k tomu, že žalobce jednal vědomě, napadené rozhodnutí by (co do této námitky) obstálo, třebaže úvaha správních orgánů o formě zavinění přestupku by i v tomto případě byla chybná. Soud by totiž v takovém případě dospěl k závažnější formě zavinění, tedy k žalobcově *úmyslu*.
31. Soud po přezkoumání obou správních rozhodnutí musí dát zapravdu žalobci, že z odůvodnění obou těchto rozhodnutí přesvědčivým způsobem nevyplývá, že žalobce spáchal přestupek vědomě. Skutečnost, že žalobce „během kontroly nerozporoval samotné zjištění hlídky celního úřadu“ a že ani v podaném odporu „nerozporuje, že neměl dálniční kupón“, jak je uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí, nepředstavuje dostatečné odůvodnění závěru, že žalobce během jízdy věděl, že porušuje § 21 zákona o pozemních komunikacích, tj. že užívá bez úhrady časového poplatku zpoplatněnou pozemní komunikaci vozidlem, které není od zpoplatnění osvobozeno. Z videozáznamu se sice skutečně podává, že žalobce v průběhu dálniční kontroly nevznese žádné námitky ke zjištění dálniční hlídky o uvedeném protiprávní jednání, avšak skutečnost, že žalobce po upozornění celníky, že vozidlo nemá na čelním skle vylepený dálniční kupón, jejich objektivní a těžko rozporovatelné zjištění nijak nezpochybňoval, neznamená, že v době jízdy o páchání přestupku věděl. Uvedl-li žalovaný ve vyjádření k žalobě, že sám žalobce se v odvolání proti prvnímu rozhodnutí celního úřadu hájil tak, že „[c]elní úřad nepřihlédl ke skutečnosti, že dálnice D4 je zpoplatněna v délce 36 km (mezi 9. km a 45. km z Jíloviště do Příbrami) a k okolnosti, že danou zpoplatněnou komunikaci řidič užil kvůli časové tísní.“, což

dle názoru žalovaného žalobcovu vědomost o páčání přestupku dostatečně prokazuje, uvádí soud, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže žalovaný korigovat či doplňovat k námitkám žalobce teprve poté, co bylo zahájeno soudní řízení správní, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí musí obstát samo o sobě. Navíc se jednalo toliko o posteriorní vyjádření v rámci žalobcovy obhajoby, a správní orgány z něj nemohou bez dalšího vyvozovat závěry ohledně subjektivní stránky přestupku v době jeho spáchání.

32. Soud tedy dospěl k závěru, že závěr správních orgánů o tom, že se žalobce dopustil přestupku ve vědomé nedbalosti, neobstojí. Není zřejmé, z jakých důvodů se celní úřad domnívá, že ač žalobce věděl, že užívá zpoplatněnou pozemní komunikaci v systému časového zpoplatnění bez úhrady časového poplatku, nejednal úmyslně. Ani pro závěr o žalobcově vědomosti o tomto protiprávním jednání přitom správní orgány v odůvodnění správních rozhodnutí neformulovaly přesvědčivé argumenty. Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Sankce

33. Žalobce dále nesouhlasí se sankcí, která mu byla prvostupňovým rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím napadeným uložena. Je názoru, že za situace, kdy mu celní úřad napoprvé – při aplikaci obsoletní právní úpravy, která umožňovala za spáchaný přestupek uložit pokutu až do výše 100 000 Kč – uložil pokutu ve výši 3 000 Kč, nebylo možné, aby mu celní úřad tutéž pokutu uložil opětovně při aplikaci právní úpravy novelizované, která umožňovala za spáchání téhož přestupku uložit pachateli pokutu maximálně ve výši 20 000 Kč. Uložit žalobci pokutu ve výši 3 000 Kč celní úřad nemohl dle žalobce už jen z toho důvodu, že mu určité mantinely pro uložení sankce stanovil žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí. Nadto žalovaný dle názoru žalobce sankci uloženou prvostupňovým rozhodnutím dostatečně nepřezkoumal, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné.
34. Mezi stranami není sporu o tom, že za přestupek, který je kladen žalobci za vinu, umožňuje stávající právní úprava příslušným správním orgánům uložit pokutu do výše 20 000 Kč, zatímco právní úprava účinná před vstupem zákona č. 227/2019 Sb. v účinnost (tj. účinná do 31. 12. 2020) umožňovala pachateli uložit sankci až pětinasobnou. Předmětem posouzení soudu je výrok o trestu a jeho odůvodnění.
35. Soud konstatuje, že celní úřad v prvostupňovém rozhodnutí řádně zhodnotil polehčující i přitěžující okolnosti, jak mu to ukládá § 37 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky. Posléze žalobci v rámci své správní diskrece uložil pokutu ve výši 3 000 Kč, která představuje právě 15 % z horní hranice trestní sazby. Celní úřad tedy z mantinelů daných aplikovaným sankčním ustanovením § 42a odst. 8 písm. e) zákona o pozemních komunikacích nevybočil. Nicméně i sankce uložená v mezích daných zákonem může založit důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem, dopustí-li se správní orgány zneužití správní diskrece. Zjistí-li soud, že správní orgán meze správního uvážení zneužil, zruší jeho rozhodnutí pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
36. Celní úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že pokuta ve výši 3 000 Kč „reflektuje nejen materiální rozměr projednávaného přestupku, ale i okolnosti, za nichž byl spáchán, dotýká se se spodní hranice a její výše činí 15 % z celkové možné částky Kč 20.000 Kč (...)“ Dále celní úřad uvedl, že uložená pokuta nikterak nevybočuje z rozhodovací praxe celního úřadu, což žalobce ostatně ani nikterak nezpochybňuje.

37. Soud s ohledem na výše uvedené uvádí, že z ničeho nevyplývá, že by celní úřad své diskreční pravomoci zneužil. Současně je názoru, že je uložena sankce v prvostupňovém rozhodnutí dostatečným způsobem odůvodněna. Skutečnost, že celní úřad napoprvé při aplikaci obsoletní právní úpravy uložil žalobci pokutu ve výši 3 000 Kč, nemohla dle názoru soudu založit žalobci legitimní očekávání, že při aplikaci novelizované právní úpravy, která obsahuje mírnější sankční ustanovení, bude vyměřená sankce nižší. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016 - 42, č. 3551/2017 Sb. NSS, na který upozornil žalovaný ve vyjádření k žalobě, zásada *reformationis in peius* neplatí tehdy, pokud bylo rozhodnutí o přestupku v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu. K tomu Nejvyšší správní soud dodal, že obviněný nemůže očekávat, že by ze zrušeného rozhodnutí bylo možné v dalším řízení „jakkoliv vycházet“ a o původně vyměřenou pokutu se opírat jako o jakési závazné východisko pro stanovení konečné pokuty, a že tedy správní orgán rozhodující v prvním stupni má možnost po zrušení jeho rozhodnutí odvolacím správním orgánem uložit i sankci vyšší.
38. Žalobce se v nyní projednávané věci však evidentně pokouší soud přesvědčit právě o tom, že celní úřad – poté, co mu věc byla vrácena žalovaným – ze svého prvního rozhodnutí vycházet měl. Argumentuje, že celní úřad měl, dospěl-li napoprvé k závěru, že pokuta ve výši 3 % z horní hranice trestní sazby je přiměřená, „*i dle nové právní úpravy uložit pokutu ve výši 3 % z horní hranice.*“ Takováto úvaha s ohledem na závěry shora citovaného rozhodnutí neobstojí. Úlohou soudu je, aby posoudil, zda obstojí prvostupňové rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím napadeným, tj. zda obstojí odůvodnění těchto rozhodnutí jako celek a zda správní orgány své závěry přesvědčivým způsobem vyargumentovaly. Úlohou soudu nicméně není, aby komparoval jím přezkoumávané rozhodnutí s rozhodnutím, které bylo v (prvém) odvolacím řízení zrušeno, a které tudíž již neexistuje.
39. I pokud by soud připustil, že je nutno k takovému zrušenému rozhodnutí přihlédnout, bude posuzován především jeho výrok, nikoliv tolik jeho odůvodnění. Názor žalobce, že pakliže mu ve zrušeném rozhodnutí byla vyměřena pokuta odpovídající 3 % z nesprávně určené maximální možné sazby 100 000 Kč, tak mu nyní nemohla být vyměřena pokuta odpovídající 15 % z maximální možné sazby 20 000 Kč, je třeba odmítnout. Pokuta za projednávaný přestupek není určena procentuálně, ale absolutní částkou. Tou byla ostatně vyjádřena i v obou rozhodnutích celního úřadu. S ohledem na kompenzační a odstrašující funkci pokuty přitom její výše zpravidla dosahuje minimálně ceny časového kuponu. Cena časového kuponu se nesnížila, maximální možná výše pokuty je však 5x menší než v minulosti. Je tedy logické, že chtějí-li celní orgány naplnit výše zmíněné funkce pokut, budou je zpravidla ukládat v částkách, které jsou ve vztahu k maximální hranici sazby relativně vyšší než za původní právní úpravy. To však neznamená, že by došlo ke zpřísnění postihování uvedeného přestupku. Sankce v obou případech byla uložena v totožné absolutní částce 3 000 Kč.
40. Dle názoru soudu není pravdou ani to, že žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí zavázal celní úřad k tomu, aby žalobci uložil pokutu ve výši nižší než 3 000 Kč.
41. Dle § 90 písm. b) správního řádu platí, že „[j]estliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní

názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán“.

42. Žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí uvedl toliko, že *„nepředjímá novou vyšší pokuty a připouští, že se může i přes novou horní hranici zákonného rozpětí pokuty výrazně blížit vyšší původně uložené pokuty.“* Dovožuje-li však žalobce, že žalovaný tímto zavázal celní úřad k tomu, aby napříště uložil pokutu nižší, než kterou uložil jeho prvním rozhodnutím, soud tento názor nesdílí. Žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí zavázal celní úřad pouze k tomu, aby řízení o přestupku vedl dle novelizované, tj. pro žalobce výhodnější právní úpravy, což celní úřad respektoval. Právě skutečnost, že celní úřad vycházel napoprvé ze znění zákona o pozemních komunikacích účinného ke dni spáchání přestupku, byla jedinou vadou, pro níž žalovaný první rozhodnutí celního úřadu zrušil. Dovožovat z výše citované pasáže zrušujícího rozhodnutí, že žalovaný zavázal celní úřad k uložení pokuty ve výši nižší než 3 000 Kč, se soudu zdá být absurdní.
43. I kdyby však měl žalobce přeci jen pravdu a celní úřad by se skutečně právního názoru vysloveného žalovaným nedržel, dle názoru soudu by takováto skutečnost sama o sobě nezavdávala důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, jímž žalovaný prvostupňové rozhodnutí, dle žalobce rozporné se zrušujícím rozhodnutím, potvrdil. Obecně vzato totiž skutečnost, že odvolací správní orgán změnil svůj dříve vyslovený právní názor, neznamená, že je jeho nový právní názor chybný. Bylo by neudržitelné požadovat po odvolacím správním orgánu, aby nutně zrušil přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu I. stupně jen proto, že se správní orgán I. stupně nedržel jeho právním názorem, třebaže by odvolací správní orgán nakonec zjistil, že právní názor správního orgánu I. stupně je správný a že jím dříve vyslovený právní názor (kterým původně správní orgán I. stupně zavázal) neobstojí. To ostatně potvrzuje i odborná literatura, která ve vztahu k situaci, kdy správní orgán I. stupně nerespektuje po vrácení věci závazný právní názor odvolacího správního orgánu, připomněla rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2018, č. j. 15 A 128/2016 - 51, v němž se uvádí: *„Odvolací orgán pak má několik možností, jak s tímto rozhodnutím naložit. Předně a obvykle může uvedené rozhodnutí zrušit, což lze zcela jasně dovodit z § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, a vynutit si tak respektování svého právního názoru správním orgánem I. stupně. Zároveň to ale není jeho povinností, neboť správní řád mu takový postup výslovně neukládá. Odvolací orgán může totiž takové rozhodnutí změnit, jsou-li splněny podmínky uvedené v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, popř. podmínky obsažené v § 90 odst. 3 téhož předpisu. Konečně může odvolací orgán takové rozhodnutí potvrdit, a to tehdy, je-li ve výroku věcně správné (§ 90 odst. 5 správního řádu). Odvolací orgán tedy není vázán svým dřívějším právním názorem, neboť z žádného ustanovení správního řádu nelze dovodit, že by odvolací orgán nemohl již jednou vyslovený právní názor ve věci v pozdějším odvolacím řízení změnit. Tento závěr se jeví logickým i z toho důvodu, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu již právní řád neposkytuje účastníkovi žádný řádný opravný prostředek a že rozhodnutí správních orgánů tvoří dohromady jeden celek (zásada jednotnosti). Bylo by proto v rozporu s účelem správního řízení, jestliže by odvolací orgán pod "tíhou" svého dříve vysloveného právního názoru musel ve věci rozhodnout stejně, byť ve světle nových právně významných událostí (např. změna judikatury, právních předpisů či skutkového stavu) nebo pro věcnou nesprávnost svého dříve vysloveného právního názoru by byl přesvědčen o neslučitelnosti takového rozhodnutí s právním řádem. Odvolací orgán tedy nepostupuje v rozporu s procesními předpisy, jestliže svůj předchozí právní závěr v dané věci změní a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako věcně správné potvrdí, i když prvoinstanční správní orgán tento jeho dřívější a pro něj závazný právní názor nerespektoval.“*

(srov. JELÍNKOVÁ, J. *Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Praktický komentář, komentář k § 90).

44. Soud nicméně musel přisvědčit žalobcově dílčí námitce, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkumu výše sankce uložené celním úřadem nevěnoval ani v nejmenším. Žalobce má pravdu, když tvrdí, že bylo povinností žalovaného coby odvolacího správního orgánu přezkoumat nejen zákonnost, nýbrž i věcnou správnost prvostupňového rozhodnutí. Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž stanoví odchylku od obecné úpravy podle § 89 odst. 2 správního řádu, který uvádí, že odvolací správní orgán přezkoumává vždy soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Uvádí-li zákon o odpovědnosti za přestupky v § 98 odst. 1, že odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu, znamená to, že musí plně přezkoumat jeho zákonnost i věcnou správnost (tj. jak bylo uplatněno správní uvážení) bez ohledu na to, jestli je to odvolatelem namítáno, resp. jestli to vyžaduje veřejný zájem (srov. JEMELKA, L. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020, komentář k § 98 zákona o odpovědnosti za přestupky). Jak uvádí jiná odborná literatura, „[v] řízení o přestupku se na základě komentovaného ustanovení uplatňuje plný revizní princip, neboť odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu, tedy přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí, ale i jeho správnost, bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání. Správností rozhodnutí se rozumí zejména vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů prostřednictvím správního uvážení, např. určení výše pokuty v rámci zákonných limitů.“ (srov. BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 98).
45. V odůvodnění napadeného rozhodnutí však absentuje byť alespoň elementární úvaha o tom, zda je pokuta uložená celním úřadem dle žalovaného věcně správná. Žalovaný sice uvedl, že „[z] hlediska posouzení zákonnosti [prvostupňového] rozhodnutí i řízení předcházejícího jeho vydání tedy nemá odvolací orgán žádné výhrady“, avšak sankcí samotnou se vůbec nezabýval. Ostatně z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřetelně vyplývá, že žalovaný v odvolacím řízení chybně vycházel z právní úpravy postupu odvolacího orgánu založené ve správním řádu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že „přezkoumá napadené rozhodnutí v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu pouze z hlediska jeho zákonnosti.“ V poznámce pod čarou pak žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 59, z němž je mj. uvedeno, že „[p]ro odvolání ve správním (přestupkovém) řízení platí, pokud jde o rozsah přezkumu, tzv. omezený revizní princip. Při uplatnění tohoto principu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu. Správnost rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Nutno však dodat, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu byl vydán ještě předtím, než zákon o odpovědnosti za přestupky vešel v účinnost. Na rozdíl od zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který pozbyl účinnosti dne 30. 6. 2017, tedy aktuální právní úprava přestupkového práva po odvolacím správním orgánu výslovně požaduje, aby k (být blanketnímu) odvolání přezkoumal nejen zákonnost, ale i věcnou správnost odvoláním napadeného rozhodnutí. To žalovaný neučinil, a soudu proto nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost.

Věrohodnost svědků a jejich výslech

46. Žalobce dále zpochybňuje věrohodnost svědků, kteří dle jeho názoru postupovali při dálniční kontrole nestandardním způsobem, neboť žalobce nezpravili o možnosti projednání přestupku v řádném správním řízení. Žalobce má za to, že tím, že odmítl projednání přestupku v příkazním řízení na místě, celníky evidentně popudil, a ti tak nemohli v následném řízení vystupovat jako věrohodní a nezaujatí svědci. Skutečnost, že celní úřad před výslechem nezjistil, jaký poměr mají celníci k žalobci, považuje žalobce za nezákonný postup.
47. Dle § 91 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky „[s]právní orgán může příkazem na místě uložit pouze pokutu, pokud nestačí domluva a obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.“
48. Z citovaného ustanovení plyne, že celní úřad mohl žalobci uložit pokutu v příkazním řízení na místě jen tehdy, souhlasil-li žalobce se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší, jakož i s vydáním příkazového bloku. Dálniční hlídka, která zjistila spáchání přestupku, měla tedy při diskusi se žalobcem postupně ověřit, zda je jeho souhlas s výše uvedeným dán. Soud je názoru, že dálniční hlídka nepostupovala právě ideálně, neboť namísto toho, aby zjistila, jak se žalobce ke svému jednání staví a zda souhlasí s tím, aby mu byla uložena na místě pokuta, oznámila mu rovnou následující: „Tak pane řidiči, my jsme si vás ověřili a u nás nic nemáte, takže vám maximální pokutu nedáme. Ale pokuta bude 1 000 Kč. Tu pokutu můžete zaplatit kartou, hotově, na složenku.“ Dálniční hlídka tedy chybně předjímala, že žalobce bude s projednáním věci v příkazním řízení na místě souhlasit. Dle názoru soudu by jistě bylo záhodno, aby byl žalobce v souladu se zásadou poučovací vyjádřenou v § 4 odst. 2 správního řádu přiměřeně poučen o svých právech a povinnostech, tj. aby jej dálniční hlídka informovala o tom, že s vyřízením věci zkráceným postupem na místě nemusí souhlasit. Ačkoliv právě to dálniční hlídka neudělala, žalobce nebyl na svých právech tímto postupem dálniční hlídky nikterak dotčen či zkrácen, neboť obratem vznesl požadavek „na to správní řízení“. V „řádém“ správním řízení byl nakonec jeho přestupek také projednán, a to za účasti jiných úředních osob.
49. Navzdory výše uvedenému pochybení dálniční hlídky soud po zhlédnutí videozáznamu současně konstatuje, že neshledal, že by zasahující dálniční hlídka složená z celníků nstržm. M. Ř. a nstržm. F. Š. vystupovala „neobvykle úporně“, jak soudí žalobce. Soud naopak souhlasí se žalovaným, že členové dálniční hlídky jednali se žalobcem slušným způsobem a bez jakýchkoliv náznaků šikany či libovůle. Skutečnost, že mezi žalobcem a dálniční hlídkou vznikla neshoda ohledně způsobu vyřešení přestupku (celník patrně neporozuměl žalobcovu požadavku na vedení řádného správního řízení a domníval se, že žalobce hodlá pokutu uhradit „na složenku“), dle soudu neučinila dálniční hlídku podjatou. Ani poznámku celníka, že ve „standardním“ řízení o přestupku bude žalobci uložena pokuta „mnohonásobně vyšší“, nevnímá soud jako problematickou, neboť ačkoliv nemohl celník výsledek přestupkového řízení předjímat, faktem je, že v příkazním řízení na místě jsou *zpravidla* pokuty ukládány v podstatně nižších částkách než v řádném správním řízení. Soud nesouhlasí ani s tím, že by snad dálniční hlídka nechala po této diskusi žalobce čekat na místě další půl hodinu „za trest“. Hlídka musela vyhotovit protokol, což jí logicky nějakou dobu trvalo. I pokud by šlo o dobu, která nebyla zcela přiměřená složitosti takového úkonu, nemělo by takové pochybení jakýkoliv vliv na zákonnost napadeného

rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Žalobce navíc měl proti případnému nezákonnému postupu hlídky jiné prostředky obrany.

50. Soud je názoru, že z videozáznamu, který je součástí správního spisu a na němž je celý průběh dálniční hlídky zaznamenán, neplyne, že celníci vůči žalobci vystupovali způsobem, který by mohl jakkoliv zpochybnit jejich nezaujatost a nestrannost. Proto soud jejich svědeckou výpověď považuje za věrohodnou. Ostatně z výpovědi obou svědků se nepodává nic, co by nyní žalobce zpochybňoval. Oba svědci ve svých výpovědích v podstatě dosvědčili jen to, že žalobce jako řidič užil zpoplatněnou komunikaci bez úhrady časového poplatku. To však žalobce nespороval a ani nespоруje. Naopak v žalobě připustil, že se přestupku dopustil, byť rozporoval formu zavinění, neboť dle svých slov jednal v nevědomé nedbalosti.
51. Protože žalobce samotný obsah výpovědi svědků nikterak nezpochybnil (tj. neuvedl, že by snad svědci vypověděli před celním úřadem nepravdivé informace), nemůže být se svojí námitkou o možné podjatosti svědků úspěšný. Ani skutečnost, že se celní úřad před započítáním výsledku svědků nedotázal, jaký je jejich poměr k žalobci (přičemž soud se žalobcem souhlasí, že tak celní úřad učinit měl), tedy nemůže být takovou vadou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Ostatně z průběhu dálniční kontroly, jak je zaznamenána na přiloženém videozáznamu, nevyplývá, že by se svědci se žalobcem osobně znali. Lze se tedy důvodně domnívat, že žádný poměr mezi svědky a žalobcem nebyl. Žalobní bod je tedy nedůvodný.

Neexistující skutková podstata a porušená právní povinnost

52. Konečně žalobce namítá, že „*porušená právní povinnost, ani skutková podstata přestupku, který měl naplnit, neexistuje.*“ Dle žalobce v zákoně o pozemních komunikacích není obsažen ani § 21 odst. 1 písm. a), který měl žalobce svým jednáním porušit, ani § 42a odst. 2, v němž je uvedena skutková podstata přestupku, kterou měl žalobce naplnit, a konečně ani § 42a odst. 8 písm. e), podle kterého byla žalobci uložena sankce.
53. Ani tento žalobní bod není důvodný. Ve zrušujícím rozhodnutí závázal žalovaný celní úřad k tomu, aby řízení o přestupku vedl dle novelizované, tj. pro žalobce výhodnější právní úpravy, což celní úřad učinil. Z výroku prvostupňového rozhodnutí plyne, že celní úřad shledal žalobce vinným z přestupku dle § 42 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (ve znění zákona č. 227/2019 Sb.), a to za porušení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích (ve znění zákona č. 227/2019 Sb.). Za uvedený přestupek celní úřad žalobci uložil pokutu dle § 42a odst. 2 téhož zákona v tomtéž znění. Všechna uvedená ustanovení jsou v zákoně o pozemních komunikacích (ve znění zákona č. 227/2019 Sb.) obsažena. Důvod, proč celní úřad vyšel z tohoto znění zákona o pozemních komunikacích, je objasněn v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
54. Namítá-li žalobce, že celní úřad ve výroku uvedl, že žalobce uznává vinným z přestupku dle zákona o pozemních komunikacích „ve znění pozdějších předpisů“, což je nutné interpretovat tak, že správní orgány vyšly ze znění „účinného ke dni spáchání přestupku“, uvádí soud, že s tímto názorem nesouhlasí. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 1. 6. 2021. Formulace „ve znění pozdějších předpisů“ ve výroku prvostupňového rozhodnutí obsažená tedy znamenala, že celní úřad rozhodoval z tehdy aktuálního znění zákona o pozemních komunikacích, tzn. ve znění zákona č. 227/2019 Sb., tj. ve znění účinném od 1. 1. 2021.

Nesouhlas žalobce a jeho právního zástupce se zveřejňováním osobních údajů

55. V samém závěru žaloby projevil žalobce nesouhlas se zveřejňováním jeho osobních údajů a osobních údajů jeho zástupce na webu Nejvyššího správního soudu a navrhl naprostou anonymizaci rozhodnutí ve věci. Vzhledem k tomu, že není tato argumentace směřována zdejšímu soudu, soud se jí nezabýval. Apeluje však opětovně na zástupce žalobce, aby podání zdejšímu soudu nezahlcovao argumentací, která mu není určena.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

56. Vzhledem k tomu, že soud zjistil, že správní orgány nedostatečným způsobem odůvodnily závěry o žalobcově zavinění a žalovaný provedl přezkum v odvolacím řízení v neúplném rozsahu (v rozporu s § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky), zrušil napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.
57. V dalším řízení se tedy správní orgány zaměřením především na to, zda vůbec existuje dostatečná opora pro závěr, že žalobce *věděl*, že užívá zpoplatněnou pozemní komunikaci v systému časového zpoplatnění bez úhrady časového poplatku. Pakliže dojdou k závěru, že ano, přesvědčivě odůvodní, v jaké formě zavinění se žalobce přestupku dopustil. Nedojdou-li k závěru, že žalobce jednal úmyslně, vysvětlí, jak je možné uvedený přestupek spáchat ve formě vědomé nedbalosti, popř. v souladu se zásadou *in dubio pro reo* uzavřou, že žalobce jednal v nedbalosti nevědomé. Povinností žalovaného též bude vedle zákonnosti prvostupňového rozhodnutí posoudit též jeho věcnou správnost, a to včetně úvahy celního úřadu o uloženém trestu. S ohledem na výše řečené (viz zejm. bod 39 rozsudku) budou mít správní orgány na paměti, že odůvodňování uložené pokuty její procentuální výší nemá valnou argumentační hodnotu.
58. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, a tak na náhradu nákladů řízení nemá nárok. K nepřiznání náhrady nákladů řízení úspěšné straně přistoupil soud na základě procesní strategie žalobce, resp. jeho zmocněnce, za jehož volbu je žalobce odpovědný a jehož chování je mu plně přičitatelné. Za procesní obstrukci soud považuje podání blanketního odvolání, v poskytnuté lhůtě o jediný důvod nedoplněné, ačkoliv následná obsáhlá žaloba byla podána z několika důvodů, s nimiž správní orgány nebyly dříve jakkoliv obeznámeny. Dle soudu takový postup vykazuje znaky sofistikované procesní obstrukce, jejímž účelem má být dosažení zániku přestupkové odpovědnosti, a to v důsledku znemožnění nápravy dílčích vad správního rozhodnutí v odvolacím řízení a následného uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání přestupku poté, co tyto dílčí následky musí řešit teprve soud takto vmanipulovaný do pozice odvolacího orgánu. V této souvislosti soud poukazuje na vlastní konstantní judikaturu, od níž neshledal důvod se v této věci odchýlit (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 46 A 89/2017 - 28, ze dne 28. 3. 2019, č. j. 46 A 174/2017 - 25, či ze dne 31. 10. 2019, č. j. 45 A 157/2017 - 26). Soud nezpochybňuje obecné právo žalobce snést v řízení před soudem ve věcech správního trestání i takové námitky, které neuvedl v řízení před správními orgány. To však neznamená, že procesní strategie nemůže být důvodem zvláštního zřetele hodným, na jehož základě soud úspěšnému účastníku náhradu nákladů řízení nepřizná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2019, č. j. 10 As 241/2019 - 36). Řízení ve správním soudnictví má sloužit k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. § 2 s. ř. s.), a nikoliv jako jeden z nástrojů směřujících k dosažení zániku odpovědnosti za přestupek bez jeho věcného projednání. Procesní strategii žalobce proto soud (v souladu se svou ustálenou judikaturou, která je zástupci žalobce nepochybně

známa například z věcí zdejšího soudu vedených pod sp. zn. 45 A 16/2015, 45 A 63/2015 či 44 A 57/2018) hodnotí jako okolnost zvláštního zřetele hodnou, která podle § 60 odst. 7 s. ř. s. odůvodňuje nepřiznání náhrady nákladů řízení, třebaže v meritu byl žalobce úspěšný.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2022

JUDr. Bc. Kryštof Horn, v. r.
samosoudce