



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce **M. M.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Praha 6, Pod Kaštany 245/10, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 10. 2020, č. j. 75 A 7/2018 - 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 10. 2020, č. j. 75 A 7/2018 - 41, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 15. 1. 2018, č. j. 5138/DS/2015, JID: 9209/2018/KUUK/Bal, a rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 22. 6. 2015, č. j. MmM/074224/2015/OSČ-P/VŠ, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2015, č. j. MmM/074224/2015/OSČ-P/VŠ, Magistrát města Mostu (dále jen „magistrát“) uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 19. 2. 2016 (dále jen „zákon o silničním provozu“),

ve spojení s porušením § 18 odst. 3 téhož zákona, za což mu podle § 11 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2015 (dále jen „zákon o přestupcích“), v návaznosti na § 125c odst. 4 písm. e) a odst. 5 zákona o silničním provozu, uložil pokutu ve výši 3 000 Kč a zákaz činnosti, spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce jednoho měsíce; žalobci byla také uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 30. 4. 2015 v 15:14 hodin na silnici I/13 u dolu ČSA, směr Most – Chomutov, při řízení vozidla tov. zn. X, r. z. X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost mimo obec nejméně o 41 km/h, jelikož mu byla silničním rychloměrem naměřena rychlost 135 km/h, respektive po zohlednění odchylky měření $\pm 3\%$, rychlost 131 km/h.

[2] Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci vypraveno dne 26. 6. 2015. Ještě před jeho doručením zaslal žalobce magistrátu dne 30. 6. 2015 vyjádření, v němž rozporoval způsob provedení měření vozidla (mj. namítal, že měření rychlosti proběhlo v rozporu s návodem k obsluze). Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 20. 7. 2015 blanketní odvolání, které ani přes výzvu nedoplnil. Žalovaný ve věci poprvé rozhodl dne 9. 12. 2015, jeho rozhodnutí však bylo pro procesní vadu zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 9. 2017, č. j. 75 A 5/2016 - 31. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2017, č. j. 4 As 205/2017 - 21, zamítl. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018, č. j. 5138/DS/2015, JID: 9209/2018/KUUK/Bal (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud především neakceptoval tvrzení žalobce, že je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný nevypořádal s námitkou uvedenou v podání žalobce ze dne 30. 6. 2015. Dle krajského soudu bylo z obsahu tohoto podání ve smyslu § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu zřejmé, že úmyslem žalobce bylo ještě v průběhu řízení před magistrátem činit návrhy za účelem zpochybnění důkazu, prokazujícího jeho vinu ze spáchání přestupku. Toto podání tedy podání jednoznačně mířilo jako procesní obrana do prvoinstančního řízení a nelze z něj dovozovat, že mělo být užito jako součást odvolání ze dne 20. 7. 2015. Argumentaci v tomto podání žalobce uplatnil v řízení před magistrátem opožděně, a naopak dříve, než došlo k zahájení odvolacího řízení. Proto se žalovaný nemusel námitkami uplatněnými v tomto podání zabývat.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že námitka vady výroku prvostupňového rozhodnutí, spočívající v nedostatečně specifikovaném místě spáchání přestupku, není důvodná. Z výroku prvostupňového rozhodnutí lze totiž zjistit dostatečně přesné vymezení místa spáchání přestupku, které bylo lokalizováno na silnici I/13 u dolu ČSA, směr Most – Chomutov, s přesným časem přestupku určeným na minuty, což s konkretizací skutkové podstaty přestupku identifikuje protiprávní jednání tak, aby bylo možné vyloučit jeho záměnu s jiným jednáním. Posuzovaný výrok tedy odpovídá požadavkům vytyčeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39.

pokračování

[5] Námitku, dle které měl být záznam měření rychlosti neúplný, neboť neproběhl v souladu s návodem k obsluze, žalobce uplatnil poprvé až v rámci druhého řízení před krajským soudem. Krajský soud ji proto vyhodnotil jako účelovou a tedy nedůvodnou. Dodal, že žádné tvrzení žalobce nenasvědčuje tomu, že v předmětném správním řízení došlo k měření rychlosti v rozporu s návodem k obsluze.

[6] Krajský soud dále uvedl, že ani absence uvedení konkrétní formy zavinění přestupku ve výroku prvostupňového rozhodnutí není chybou rozhodnutí. K zavedení této povinnosti do § 77 zákona o přestupcích došlo novelou č. 204/2015 Sb., účinnou od 1. 10. 2015 – tedy až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Magistrát proto nebyl povinen ve výroku rozhodnutí formu zavinění uvádět. Soud také podotkl, že výrok prvostupňového rozhodnutí nemusí výslovně obsahovat informaci, zda se účastník řízení dopustil přestupku opakovaně či poprvé. Tato skutečnost je důležitá z hlediska odůvodnění výše uložené sankce. Magistrát přitom tuto skutečnost při odůvodnění uložené sankce řádně zohlednil. Prvostupňové rozhodnutí tedy obsahovalo veškeré zákonem požadované náležitosti.

[7] K namítané nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti uložené sankce krajský soud uvedl, že správní orgány postupovaly v souladu s § 12 zákona o přestupcích, neboť zdůvodnily, že při ukládání sankce přihlédly k závažnosti přestupku, míře zavinění, způsobu spáchání přestupku a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán, i k osobě žalobce (konkrétně vzaly v úvahu jeden záznam v jeho evidenční kartě). Přihlédly též k tomu, že uložená sankce má působit preventivně, a že v daném případě šlo o hrubé porušení pravidel silničního provozu. Dle krajského soudu při hodnocení kritérií převládla přítěžující okolnost, která vyplývá z vysoké závažnosti spáchaného přestupku, a dále recidiva žalobce. Krajský soud uzavřel, že stanovení druhu a výše sankce byly odůvodněny řádně, byť toliko v základních obrysech.

[8] K námitce, že zákaz řízení motorových vozidel se měl týkat pouze té skupiny vozidel dle druhu řidičského oprávnění, v souvislosti s níž byl přestupek spáchán, krajský soud uvedl, že pravidla bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích jsou upravena pro všechny skupiny motorových vozidel shodně. Nejvyšší dovolená rychlost platí pro vozidla všech skupin. Při rozhodování o zákazu řízení motorových vozidel tedy nelze diferenciovat mezi jednotlivými skupinami vozidel. Předmětem zákazu činnosti je řízení vozidel nikterak nerozlišovaných.

[9] Krajský soud konečně dodal, že námitka, dle které žalovaný neozřejmil, z čeho dovodil, že se v místě (údajně) spáchaného přestupku nejednalo o silnici pro motorová vozidla ani o dálnici, byla prvně vznesena až v rámci druhého soudního řízení. Z označení silnice je přitom zřejmé, že se jedná o silnici I. třídy, kde je nejvyšší dovolená rychlost 90 km/h. Případná změna značení, v souvislosti se kterou by mohla být (dle tvrzení žalobce) v určitém úseku maximální rychlost zvýšena, by byla magistrátu známa. Existenci takového značení však nic nenasvědčovalo.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel především namítl, že bylo povinností žalovaného reflektovat jeho podání ze dne 30. 6. 2015, neboť účastníci mají právo navrhopvat důkazy a činit návrhy po celou dobu řízení. Řízení před správními orgány je nutno považovat za jeden celek, přičemž odvolací orgán může za správní orgán prvního stupně vypořádat přehlédnuté námítky. Také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2017, č. j. 8 As 162/2017 - 36, vyplývá, že žalovanému je možné adresovat mimo jiné tzv. „vyjádření ve věci“ ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o přestupcích a § 36 odst. 1 správního řádu, přičemž žalovaný má povinnost se s takovým podáním vypořádat. Žalobce může toto podání učinit kdykoli během řízení, tedy i v mezidobí mezi vydáním rozhodnutí a jeho doručením.

[12] Stěžovatel se dále ohradil vůči závěrům krajského soudu týkajícím se přezkoumatelnosti výroku o sankci. Dle stěžovatele není možné, aby správní orgán toliko uvedl, že přihlédl ke kritériím vyjmenovaným v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, aniž by popsal, jak které z kritérií hodnotil. Z rozhodnutí správních orgánů přitom hodnocení jednotlivých kritérií není zřejmé. K tvrzení soudu, dle kterého se z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů podává, že převládla přítěžující okolnost vyplývající z vysoké závažnosti spáchaného přestupku, stěžovatel dodal, že závažnost přestupku nelze odůvodnit okolností nezbytnou pro naplnění skutkové podstaty, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadou dvojího přičítání. Ani skutečnost, že má stěžovatel v evidenční kartě další záznam o překročení nejvyšší dovolené rychlosti, nebylo možné hodnotit k jeho tíži, neboť to již bylo zohledněno při úsudku o naplnění kvalifikované skutkové podstaty (recidiva jednání byla podmínkou uložení sankce zákazu činnosti). Stěžovatel dodal, že v posuzované věci jde o stejnou situaci jako v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2018, č. j. 5 As 182/2016 - 30. I nyní správní orgány pouze vyjmenovaly zákonná kritéria pro ukládání sankce, aniž by je zhodnotily.

[13] Dále stěžovatel namítl, že se krajský soud nevypořádal se žalobní námitkou, dle které magistrát neměl právo uložit mu zákaz činnosti nijak neomezený, vztahující se na řízení motorových vozidel kdekoliv. Zakázat lze jen řízení motorových vozidel na veřejných pozemních komunikacích, neboť zakázat lze jen činnost, ke které je zapotřebí veřejnoprávní oprávnění.

[14] Stěžovatel se dále vyhradil vůči závěrům krajského soudu ohledně vad výroku prvoinstančního rozhodnutí. Uvedl, že přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona o silničním provozu má i kvalifikovanou skutkovou podstatu, kterou naplní ten, kdo přestupek spáchá během jednoho roku opakovaně. V takovém případě se vedle pokuty uloží též zákaz řízení motorových vozidel. Názor krajského soudu, dle kterého postačí, aby se teprve z odůvodnění rozhodnutí podávalo, zda byla naplněna základní nebo kvalifikovaná skutková podstata, je v rozporu s požadavky kladenými na výrok rozhodnutí; to se podává též z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012 - 375, ze dne 25. 6. 2015, č. j. 9 As 290/2014 - 53, či ze dne 29. 2. 2016,

pokračování

č. j. 2 As 261/2015 - 41. Ve výroku mělo být proto konstatováno, že žalobce je uznán vinným za opakované spáchání přestupku, neboť jde o jedinou okolnost odůvodňující naplnění kvalifikované skutkové podstaty. Mělo být označeno též rozhodnutí, že kterého je opakovanost jednání dovozována.

[15] Vadu výroku prvoinstančního rozhodnutí stěžovatel spatřuje i v nedostatečné specifikaci místa spáchání přestupku. V posuzované věci bylo odkazováno na několik desítek kilometrů dlouhou silnici I/13, přičemž údaj o „*dolu ČSA*“ místo nikterak nezpřesňuje. Části této silnice jsou nadto označeny jako silnice pro motorová vozidla, a tedy na nich platí jiné rychlostní limity. Z fotografie z rychloměrů se jeví, že by mohlo jít o právě takovou část silnice; s ohledem na nepřesnost vymezení místa spáchání přestupku však stěžovatel nemá, jak by uvedené prokázal. V rozsudku, na který ohledně vymezení místa spáchání přestupku odkazoval krajský soud, Nejvyšší správní soud akceptoval přesnost vymezení v rámci cca 250 metrů. V posuzované věci však jde o mnohokilometrový úsek.

[16] Stěžovatel dále zdůraznil, že námitky týkající se postupu při měření rychlosti a neúplnosti záznamu měření poprvé uplatnil již během správního řízení, a to podáním ze dne 30. 6. 2015. Šlo o objektivní hodnocení důkazu vyplývající z vyjádření výrobce rychloměru. Nešlo tedy o skutkové tvrzení stěžovatele a nebyl zde dán prostor pro závěr o jeho účelovosti. Krajský soud pochybil, neboť vypořádání těchto námitek řádně nezduvodnil.

[17] Konečně stěžovatel uvedl, že prvostupňovému rozhodnutí nevytýkal, že by v jeho výroku absentoval údaj o formě zavinění. Namítal však, že se správní orgány zaviněním vůbec nezabývaly, tj. neurčily formu zavinění, zavinění neprokázaly a ani neodůvodnily. Rozhodnutí magistrátu je proto vadné, neboť subjektivní stránka přestupku nebyla vůbec postavena najisto.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, dle které krajský soud nesprávně posoudil otázku týkající se povinnosti žalovaného vypořádat se s podáním stěžovatele ze dne 30. 6. 2015.

[22] Pokud jde o rozsah přezkumu prvoinstančního rozhodnutí, pro odvolání ve správním (tj. i přestupkovém) řízení platí 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 (tj. i z hledisek v odvolání výslovně neuvedených). Věcnou správnost rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (srov. § 89 odst. 2 správního řádu). Je-li tedy podáno toliko blanketní odvolání, bez uplatnění jakýchkoli právních nebo skutkových námitek, je povinností odvolacího správního orgánu přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení s právními předpisy, a to z hledisek, která se jeví (především podle obsahu správního spisu) pro danou věc relevantní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71, publ. pod č. 1580/2008 Sb. NSS, či ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43).

[23] V projednávané věci stěžovatel podal proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání, které ani na výzvu nedoplnil. Jak již správně uvedl krajský soud, podání ze dne 30. 6. 2015 zjevně ani nemohlo být zamýšleno jako odvolání proti rozhodnutí magistrátu, nýbrž výlučně jako procesní obrana směřující do prvoinstančního řízení, uplatněná ještě před zahájením odvolacího řízení. Žalovaný tedy striktně vzato neměl povinnost se s argumenty uvedenými v tomto podání explicitně vypořádat, neboť nebyly v rámci odvolacího řízení vzneseny (a to ani jako vyjádření ve věci ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o přestupcích či § 36 odst. 1 správního řádu). Z pohledu požadavku na zjištění skutkového stavu věci v souladu s požadavky § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu bylo povinností žalovaného v posuzované věci toliko přezkoumat, zda byl na základě důkazů provedených magistrátem skutkový stav spolehlivě zjištěn. Podle usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS, tato povinnost představuje posouzení, zda prvoinstanční orgán provedl minimálně „sadu důkazů“, obvykle postačujících pro zjištění skutkového stavu věci v určitých typech řízení, což zahrnuje i posouzení, zda byly tato důkazy provedeny zákonem předpokládaným způsobem, zda z jednotlivých důkazů byly vyvozeny odpovídající závěry, a konečně, zda jednotlivá skutková zjištění byla jako celek řádně vyhodnocena. Tomuto požadavku žalovaný v principu dostál, nicméně tím, že se k argumentaci obsažené v podání ze dne 30. 6. 2015 nijak nevyjádřil, logicky podstupoval riziko, že obviněný z přestupku tuto argumentaci uplatní ve správní žalobě (v čemž mu nic nebrání), a že v jejím světle může správní soud dospět k závěru o relevantních deficitech skutkových zjištění. V takovém případě by správnímu soudu nic nebránilo, aby už jen z tohoto důvodu odvolací rozhodnutí zrušil, věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení a uložil mu povinnost zabývat se znovu skutkovým stavem věci s přihlédnutím k tvrzením uvedeným v žalobě (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Ačkoliv tedy posuzovaný postup žalovaného nebyl nezákonný, nepovažuje jej Nejvyšší správní soud za vhodný. Pokud tedy krajský soud dovodil, že vytýkaný postup žalovaného nepředstavuje porušení procesních předpisů, vyvolávající nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, lze takový závěr akceptovat.

[24] Nejvyšší správní soud však dává stěžovateli za pravdu v tom, že krajský soud pochybil tím, že bez dalšího odmítl žalobní námitku týkající se měření rychlosti v rozporu

pokračování

s návodem k obsluze jako účelovou, a to s odůvodněním, že byla poprvé uplatněna až v rámci druhého soudního řízení. Toto tvrzení totiž neodpovídá skutečnosti, protože tato námitka byla poprvé uplatněna již ve správním řízení, a to právě podáním stěžovatele ze dne 30. 6. 2015 (stěžovatel na toto podání v žalobě odkazoval). Ačkoliv žalovaný (z důvodů výše vyložených) neměl povinnost tuto námitku vypořádat, krajský soud se jí měl – byla-li v žalobě namítnuta – věcně zabývat. V posuzovaném případě stěžovatel námitku týkající se měření rychlosti v rozporu s návodem k obsluze uplatnil již v řízení před správními orgány, byť toliko z procesního hlediska v „nevhodný“ okamžik. Stěžovatel tedy nebyl v rámci řízení před správními orgány zcela pasivní a předmětnou námitku účelově „neuchovával na pozdější dobu“ ve smyslu judikatury citované krajským soudem. Bylo tedy na krajském soudu, aby uvažil, zda stěžovatelem uváděná skutečnost může otrást skutkovým stavem věci zjištěným na základě provedené „standardní sady důkazů“ magistrátem. Jelikož se krajský soud uvedenou námitkou věcně vůbec nezabýval, je jeho rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

[25] Krajský soud pochybil také tím, že žalobní námitku stěžovatele, týkající se absence zkoumání zavinění správními orgány, zredukoval toliko na otázku zákonnosti neuvedení formy zavinění ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí, jakkoli stěžovatel v žalobě namítal, že správní orgány pochybily tím, že se ve svých rozhodnutích otázce zavinění nevěnovaly vůbec (tj. ani v odůvodnění).

[26] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že explicitní neodůvodnění existence zavinění (respektive jeho formy) je vadou, která ale za určitých podmínek nemusí vést ke zrušení přestupkových rozhodnutí. Typicky půjde o situaci, kdy uložená pokuta bude na samé spodní hranici zákonné sazby, a případná nesprávná (a nevyslovená) úvaha správního orgánu o závažnější formě zavinění by se tak do výše ukládané pokuty nemohla negativně projevit (viz například rozsudek ze dne 21. 6. 2018, č. j. 9 As 348/2017 - 38). V nyní posuzované věci však magistrát stěžovateli uložil mj. pokutu 3 000 Kč, tedy ve výši blízké se polovinou zákonem stanovené sazby. Magistrát k tomu v odůvodnění svého rozhodnutí pouze uvedl, že při stanovování výše sankce přihlédl mj. i k míře zavinění, aniž by však uvedl, jak konkrétně. Vzhledem k tomu, že ani jeden ze správních orgánů se k otázce existence zavinění (a její formě) v odůvodnění svého rozhodnutí nevyslovil, není možné přezkoumat, zda a jakou měrou se forma zavinění na výši pokuty projevila. I tato (krajským soudem mylně interpretovaná) námitka je tedy důvodná, neboť správní rozhodnutí jsou v tomto směru nepřezkoumatelná.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal vadu výroku prvostupňového rozhodnutí spočívající v tom, že v něm není uvedeno, že by se stěžovatel přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona o silničním provozu dopustil opakovaně, ani v něm není konkretizován dříve spáchaný přestupek, na základě kterého by byla dovozována jeho recidiva.

[28] Podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona o silničním provozu platí, že *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km/h a více nebo mimo obec o 30 km/h a více.*

Podle § 125c odst. 4 písm. e) téhož zákona se za tento přestupek uloží pokuta od 2 500 Kč do 5 000 Kč. Podle § 125c odst. 5 citovaného zákona, *tomu, kdo spáchal přestupek podle odstavce 1 písm. f) bodů 3, 5, 6, 8 a 9, písm. g) a i) v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců dvakrát a vícekrát, se uloží zákaz činnosti od jednoho měsíce do šesti měsíců.*

[29] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je třeba specifikovat a uvést všechny skutečnosti, které jsou podstatné pro naplnění dané skutkové podstaty, přičemž nedostatečné vymezení skutkových okolností spáchání správního deliktu ve výroku rozhodnutí nelze nahradit jeho specifikací v odůvodnění rozhodnutí (srov. například rozsudky ze dne 29. 2. 2016, č. j. 2 As 261/2015 - 41, ze dne 25. 6. 2015, č. j. 9 As 290/2014-53, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, č. 3656/2018 Sb. NSS). Z výše citovaných ustanovení zákona o silničním provozu vyplývá, že zákaz činnosti může (a musí) být za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona o silničním provozu uložen pouze tehdy, pokud pachatel spáchal stejný přestupek v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců dvakrát a vícekrát. Jinými slovy řečeno, pachateli může být za předmětný přestupek uložen zákaz činnosti pouze v případě, že k základnímu vymezení skutkové podstaty přestupku, spočívající v určitém překročení maximální rychlosti, přistoupí další znak, spočívající ve spáchání téhož přestupku v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců (kvalifikovaná skutková podstata).

[30] V nyní posuzované věci byl stěžovateli prvostupňovým rozhodnutím uložen zákaz činnosti, aniž by bylo ve výroku tohoto rozhodnutí specifikováno naplnění veškerých znaků skutkové podstaty potřebných pro uložení této sankce. Naplnění pojmového znaku kvalifikované skutkové podstaty přestupku v podobě speciální recidivy se podávalo nikoli z výroku, ale až z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud měl již pro toto pochybení zrušit rozhodnutí správního orgánu postupem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť správní orgán do výroku rozhodnutí do jeho skutkové věty neuvedl veškeré obligatorní náležitosti, jimiž by skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikoval (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS).

[31] Kasační stížností je namítáno také nedostatečné určení místa spáchání přestupku ve výroku prvoinstančního rozhodnutí. Magistrát ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl, že stěžovatel přestupek spáchal „*na silnici I/13 u dolu ČSA, směr Most – Chomutov*“, což krajský soud považoval v kombinaci s časovým určením a konkretizací přestupkového jednání za dostatečné.

[32] Otázkou vymezení místa spáchání přestupku se Nejvyšší správní soud zabýval v obecné rovině v rozsudku ze dne 17. 6. 2015, č. j. 6 As 65/2015-43. Zde konstatoval, že „*určitost místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku je třeba hodnotit individuálně s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem daného případu, přičemž je vždy nutné posoudit, nakolik formulace výroku umožňuje či neumožňuje individualizaci skutku z hlediska výše zmíněných zájmů na právní jistotě, zabránění porušení*

pokračování

principu ne bis in idem atp.“ Ve vztahu k přestupku překročení nejvyšší dovolené rychlosti v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014-39, uvedl, že „nelze vyžadovat, aby bylo místo spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí o přestupku vymezeno na metr přesně. To u přestupků překročení nejvyšší dovolené rychlosti ani objektivně není možné. U těchto přestupků bude ve výroku správního rozhodnutí místo spáchání vždy vymezeno určitým úsekem komunikace více či méně dlouhým. Zcela přesné místo změření vozidla přestupce je zřejmé z fotografie z měřicího zařízení, jež je součástí záznamu o přestupku.“ Zároveň v rozsudku ze dne 7. 6. 2016, č. j. 10 As 44/2016-35, konstatoval, že: „[z]da je určení místa spáchání přestupku ve výroku dostatečně konkrétní, je otázkou posouzení okolností každého jednotlivého případu, přičemž závěry vyslovené v rozsudcích správních soudů nelze prezentovat odtržené od kontextu případů, které byly těmito soudy rozhodovány. Vždy je třeba přihlídnout k velikosti obce, složitosti dopravní situace a také k úvaze, zda je přesné určení místa přestupku rozhodné pro posouzení toho, zda ke spáchání přestupku došlo.“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4 As 63/2015 - 52).

[33] Nejvyšší správní soud v kontextu nyní posuzované věci shledal vymezení místa přestupku dostatečným. Ačkoliv je zpravidla možné místo spáchání přestupku ve výroku prvostupňového rozhodnutí vymežit přesněji, než tomu bylo v nyní posuzované věci, je třeba přihlídnout k tomu, že na vymezeném úseku silnice I/13 mezi Mostem a Chomutovem se nenachází žádné obce, křižovatky, ale ani nic jiného, co by tento relativně rovný úsek silnice jakkoli narušovalo. Místo spáchání přestupku bylo v této fakticky jednolitě části komunikace specifikováno číslem silnice, vymezením jejího úseku mezi městy Most a Chomutov, a blízkým dominantním objektem (důl ČSA). S ohledem na okolnosti daného případu je dle Nejvyššího správního soudu toto vymezení dostatečné, neboť je z něj zřejmé, v jaké části silnice č. I/13 byla rychlost vozidla měřena. Poznámku stěžovatele, že kvůli nedostatečné specifikaci místa přestupku nebylo možné prokázat, že se v daném úseku jednalo o silnici pro motorová vozidla, Nejvyšší správní soud shledal zcela nedůvodnou. V době, kdy měl být přestupek spáchán (tj. v dubnu 2015), se totiž v žádné části úseku silnice I/13 mezi Mostem a Chomutovem o silnici pro motorová vozidla nejednalo.

[34] Další kasační námitka směřovala proti závěrům krajského soudu o přezkoumatelnosti odůvodnění správních rozhodnutí ve vztahu k uloženým sankcím. V § 12 zákona o přestupcích je obsažen výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlídnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické úvahy, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby její odůvodnění bylo následně soudem přezkoumatelné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 323/2016 - 45).

[35] V nyní posuzované věci magistrát pouze zcela obecně uvedl, že vycházel zejména ze závažnosti předmětného přestupku, ze zjištěné míry zavinění, způsobu spáchání, jeho následků a okolnostem, za nichž byl spáchán; přihlédl i k tomu, že se jedná o hrubé porušení pravidel silničního provozu, že má uložená sankce působit nejen jako trest, ale i preventivně; konstatoval také, že má stěžovatel v evidenční kartě řidiče záznam

o *spáchání „takového přestupku“* ze dne 26. 7. 2014. Žalovaný v tomto směru k odůvodnění nic konkrétnějšího nedoplnil.

[36] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 - 28, nelze považovat za dostačující, pokud správní orgán pouze formálně vyjmenuje veškerá zákonná kritéria, ale je nutné tato kritéria individualizovat na posuzovanou věc; nepřezkoumatelnost však bez dalšího nezpůsobuje, pokud se správní orgán vyjádří konkrétně pouze ke kritériím, která jsou pro danou věc relevantní a zbývajících zákonných kritérií, která zjevně a bez jakýchkoliv pochybností nemají pro posuzovanou věc žádnou relevanci, v odůvodnění nezohlední (viz rozsudek téhož soudu ze dne 11. 2. 2020, č. j. 8 As 329/2018 - 52). V nyní posuzované věci se však jedná o první uvedený případ, neboť magistrát ve svém rozhodnutí vyjmenoval řadu zákonných kritérií (která měl při ukládání sankcí zohlednit), k nimž ale neuvedl žádné konkrétní a individualizované úvahy. Za situace, kdy magistrát pokutu neuložil přímo na spodní hranici zákonné sazby, nemůže pro konstatovaný deficit odůvodnění rozhodnutí magistrátu, stejně jako rozhodnutí žalovaného (trpící stejným nedostatkem), z hlediska zákona obstát. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stanovení a druh sankce byly odůvodněny řádně a přezkoumatelně.

[37] Pro úplnost lze dodat, že kritérium opakovaného spáchání daného přestupku stěžovatelem v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců, by skutečně bylo nepřipustným porušením zásady dvojího přičítání, jak namítá stěžovatel, to však pouze za předpokladu, že by toto kritérium bylo užito v rámci úvah o výši ukládané pokuty. Tak tomu ovšem v projednávané věci není, neboť existenci speciální recidivy stěžovatele v rozhodném období magistrát zmínil pouze v souvislosti s aplikací ustanovení § 125c odst. 5 zákona o silničním provozu, tj. v rámci odůvodnění uložení sankce zákazu řízení motorových vozidel (vedle uložení pokuty).

[38] Stěžovatel konečně namítal, že se krajský soud nevypořádal se žalobní námitkou týkající se nezákonnosti uložení sankce, spočívající v nijak neomezeném zákazu řízení motorových vozidel. Tato námitka není důvodná. Krajský soud se totiž předmětnou námitkou zabýval, a to v odstavci [47] napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry krajského soudu ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje. Závěry krajského soudu odpovídají ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. zejména rozsudky ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 252/2016 - 48, ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 297/2017 - 34, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 254/2016 - 67).

[39] S ohledem na konstatovanou důvodnost některých kasačních námitek Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, a to zčásti pro nepřezkoumatelnost, zčásti pro nesprávné právní hodnocení věci (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Jelikož současně dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti prvoinstančního správního rozhodnutí, rozhodl také o zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., § 78 odst. 3 s. ř. s.). Jde o postup reflektující princip ekonomie řízení, neboť pokud by byl zrušen

pokračování

pouze napadený rozsudek, neměl by krajský soud jinou možnost, než přenést závazný právní názor zdejšího soudu do svého nového rozsudku a obě správní rozhodnutí zrušit.

[40] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení se vychází z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[41] Stěžovatel má právo na náhradu nákladů v plné výši, neboť měl ve věci úspěch (jím napadená správní rozhodnutí byla zrušena). Pokud jde o náklady řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]; náleží mu též paušální částka hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna advokáta a náhrada jeho hotových výdajů v řízení před krajským soudem tak činí 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představují 11 228 Kč.

[42] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti včetně jejího doplnění ze dne 10. 11. 2020 dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], spolu s paušální částkou jeho hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta a náhrada jeho hotových výdajů tak činí 3 400 Kč, a po jejím navýšení o 21% sazbu daně z přidané hodnoty, tj. o 714 Kč, jde celkově o částku 9 114 Kč.

[43] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu