



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **Obec Němčovice**
sídlem Němčovice 37a, 338 29 Němčovice
zastoupená Mgr. Romanem Seidlerem, advokátem
sídlem Malická 11, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2023, č. j. MV-199681-2/AS-2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Státní oblastní archiv v Plzni (dále jen „*archiv*“) výrokem I rozhodnutí ze dne 19. 9. 2023, č. j. SOAP/01-2757/2023-7 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“) uznal žalobkyni vinnou:
 - 1) z přestupku podle § 74 odst. 9 písm. a) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (dále jen „*ZA*“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že v rozporu s § 63 ZA od 5. 4. 2019 do 27. 6. 2023 nevykonávala spisovou službu, neboť:
 - i. vlastní dokumenty, které měla označovat jednoznačným identifikátorem, neevidovala v evidenci dokumentů dle § 64 odst. 2 a 3 ZA,
 - ii. v evidenci dokumentů nebylo zaevidováno oznámení o zahájení kontroly zaslané žalobkyni dne 5. 6. 2023 dle § 64 odst. 2 a 3 ZA,
 - iii. v rozporu s § 69a ZA neopatřovala dokumenty v digitální podobě při převádění do analogové podoby doložkou a neprováděla autorizovanou konverzi dokumentů,
 - iv. v podacím deníku, tedy v evidenci dokumentů, nebyl seznam používaných zkratk s vysvětlivkami dle § 8 odst. 7 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (dále jen „*vyhláška*“),
 - v. v podacím deníku chyběly údaje o stručném obsahu dokumentu a způsobu vyřízení, adresátovi, údaj o odeslání dne, počtu příloh, spisovém znaku, skartačním znaku a lhůtě dle § 10 odst. 1 písm. e), f), h) a i) vyhlášky,
 - vi. řádně neukončila kalendářní rok 2019, 2020, 2021 a 2022 v podacím deníku dle § 10 odst. 5 vyhlášky,
 - vii. na žalobkyní vyhotovovaných dokumentech určených k odeslání nevyznačovala u listinných dokumentů počet listů a počet příloh dle § 16 odst. 2 písm. d) a e) vyhlášky,
 - 2) z přestupku podle § 74 odst. 9 písm. a) ZA, kterého se žalobkyně dopustila tím, že v rozporu s § 63 ZA od 5. 4. 2019 do 31. 12. 2021 nevykonávala spisovou službu, neboť neuchovávala všechny došlé datové zprávy po dobu nejméně 3 let, čímž porušovala § 6 odst. 1 vyhlášky,
 - 3) z přestupku podle § 74 odst. 9 písm. b) ZA, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 66 ZA od 5. 4. 2019 do 27. 6. 2023 neoznačovala dokumenty podle skartačního řádu a spisového a skartačního plánu spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami,
 - 4) z přestupku podle § 74 odst. 9 písm. d) ZA, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 68 odst. 1 ZA od 5. dubna 2019 do 27. června 2023 neukládala dokumenty ve spisovných podle spisového a skartačního plánu,
 - 5) z přestupku podle § 74 odst. 10 ZA, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 8 ZA neprováděla od 1. 1. 2020 až 31. 12. 2022 skartační řízení dokumentů vzešlých z její činnosti, ačkoliv byla povinna skartační řízení provádět průběžně vždy v kalendářním roce následujícím po uplynutí skartačních lhůt dokumentů.

Za uvedené přestupky uložil archiv žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč výrokem II prvoinstančního rozhodnutí.
2. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti výroku II prvoinstančního rozhodnutí a výrok II prvoinstančního rozhodnutí potvrdil.

II.

Žaloba

3. Žalobkyně žalobou žádala, aby soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí a věc vrátil archivu k dalšímu řízení.
4. Žalobkyně namítla, že se správní orgány v souvislosti s hodnocením výše pokuty nijak nezabývaly otázkou zahlazení potrestání za přestupek spáchaný žalobkyní v roce 2019. Žalovaný neposoudil výši pokuty v souvislosti se zahlazením potrestání při analogickém užití § 69 odst. 3 trestního zákoníku, a proto je napadené rozhodnutí podle žalobkyně nepřezkoumatelné. Žalovaný neměl souhlasit s archivem, že přítěžující okolností je opakované spáchání přestupku ve smyslu § 40 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“), neboť v důsledku zaplacení peněžitého trestu za předchozí přestupek je nutno na žalobkyni hledět jako kdyby nebyla za tento přestupek odsouzena. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2020, č. j. 5 As 322/2019-32, podle něhož je v pořádku hodnotit osobu pachatele v kontextu jím dříve spáchaných přestupků, avšak nelze pachatelem dříve spáchané přestupky hodnotit jako přítěžující okolnost podle § 40 písm. c) přestupkového zákona.
5. Dále žalobkyně namítla, že žalovaný její pochybení dramatizoval, neboť shledal, že žalobkyně své protiprávní jednání rozšířila o další zvláště závažný přestupek, ač žalobkyně spisovou službu vedla, byť odlišně od příslušných právních předpisů. Navíc pojem *zvláště závažný přestupek* přestupkový zákon ani ZA neznají.
6. Žalobkyně také namítla nesprávný odkaz na § 74 odst. 11 ZA, za nějž lze podle § 74 odst. 12 ZA uložit pokutu až do 1 000 000 Kč, protože žalobkyně svým jednáním skutkovou podstatu tohoto přestupku nijak nenaplnila.
7. Podle žalobkyně nepřihlédly správní orgány při rozhodování o výši pokuty k majetkové nebo ekonomické situaci žalobkyně.
8. Žalovaný dále neodůvodnil svůj závěr, že na straně žalobkyně nejsou žádné polehčující okolnosti.
9. Žalobkyně konečně nesouhlasila ani se závěrem žalovaného, že je pravděpodobné, že žalobkyně nebude moci bezvadně splnit následující povinnosti v souvislosti s procesem výkonu služby dle příslušných právních předpisů. Výše pokuty za spáchaný přestupek by totiž podle žalobkyně měla být určena v souladu s reálným dopadem do státěm chráněných zájmů, nikoliv pouze na základě jejich hypotetického ohrožení. Správní orgány měly zohlednit, že žalobkyně svým odlišným způsobem výkonu spisové služby nijak nenarušila následný proces výkonu služby dle příslušných právních předpisů, protože dosud nebyla ze strany archivu upozorněna na narušení následného procesu výkonu služby, ba naopak archiv v jejím sídle pravidelně vybírá dokumenty pro archivaci. Stát má výhradně zájem na tom, aby dokumentace byla vedena tak, aby dokumenty byly chráněny a mohly být archivovány. To, že žalobkyně pojala tento postup jiným způsobem, pro sebe přehlednějším, kterým nijak neohrožuje výběr těchto dokumentů, by nemělo být žalovaným hodnoceno jako nejzávažnější provinění nebo jako společensky závažný přestupek, za nějž by spíše mělo být považováno nevedení žádné spisové služby. Správní orgány tak podle žalobkyně postupovaly přísně formalisticky. Uložená pokuta nebyla podle žalobkyně s ohledem na reálné důsledky porušení výkonu spisové služby dle

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

příslušných
proporcionální a byla příliš přísná.

právních

předpisů

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že uložená pokuta odpovídá závažnosti žalobkyní spáchaných přestupků.
11. K namítanému zahazení přestupku žalovaný uvedl, že ZA nestanoví povinnost zapisovat přestupky do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů podle zákona č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů a evidenci přestupků (dále jen „*zákon o RT*“), podle něhož se evidují údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku jen v případě, že tak stanoví zvláštní právní předpis v souladu s § 16i odst. 1 zákona o RT. Žalovaný nevedl řízení podle trestního zákoníku a zdůraznil, že dříve spáchané přestupky lze hodnotit jako přítěžující okolnost podle § 40 písm. c) přestupkového zákona.
12. K užití označení *zvlášť závažný přestupek* pro přestupek 2) žalovaný uvedl, že při úvaze o správnosti výše uložené pokuty zkoumal závažnost spáchaných přestupků a dospěl k závěru, že přestupek neuchování všech doručených datových zpráv po dobu minimálně 3 let je zvlášť závažný, neboť v případě neuchování doručených datových zpráv po uvedenou dobu nelze prokázat, zda byly veškeré doručené digitální zprávy převedeny do listinné podoby a zda byly všechny vyřízeny. U přestupků 1), 3) a 4) lze zjištěné nedostatky napravit, ale v případě neuchování doručených dokumentů lze protiprávní čin napravit pouze v ojedinělých případech. Neuchování dokumentů posoudil proto žalovaný jako velmi nezodpovědnou a společensky závažnou protiprávní činnost žalobkyně.
13. Žalovaný přiznal, že odkaz na § 74 odst. 11 ZA v odůvodnění napadeného rozhodnutí [nikoliv ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, kde je správně citováno § 74 odst. 12 písm. c) ZA], byl nesprávný. Žalovaný však zdůraznil, že šlo pouze o omyl při psaní, což je zřejmé i z toho, že se předmětná věta obsahově týkala úvahy o maximální možné výši uložené pokuty v závislosti na § 41 odst. 2 přestupkového zákona ve spojení s ust. § 74 odst. 12 písm. c) ZA (omylem při psaní uvedeno § 74 odst. 11 archivního zákona), poté, co žalovaný vypočítal, že *žalobkyni mohla být uložena pokuta v maximální výši 300 000 Kč*. Měl-li by žalovaný skutečně na mysli omylem nesprávně zapsané § 74 odst. 11 ZA, předmětná věta by musela být formulována jinak.
14. Žalovaný nepovažoval uloženou pokutu 50 000 Kč za likvidační a rdousící. Pokuta má vést přestupce k nápravě, k níž u žalobkyně nedošlo – žalobkyně spáchala zcela totožné přestupky při výkonu spisové služby v různých časových obdobích, za něž byla poprvé potrestána v roce 2019 pokutou 20 000 Kč a podruhé v roce 2023 pokutou 50 000 Kč. Jelikož první pokuta nevedla k nápravě, byla uložena pokuta 2,5krát vyšší, o které se předpokládá, že již přiměje žalobkyni k vedení spisové služby zákonným způsobem.
15. Žalobkyně byla povinna vykonávat spisovou službu podle všech požadavků ZA a nikoliv jinak, přičemž *nenarušení následného procesu* ZA nezná a žalovanému nebylo zřejmé, co konkrétně jí žalobkyně mínila. K namítanému neohrožení výběru dokumentů žalovaný uvedl, že v případě přestupku 5) došlo k ohrožení výběru dokumentů tím, že dokumenty, jimž uplynuly skartační lhůty, žalobkyně nezařadila včas do skartačního řízení podle § 7 a násl. archivního zákona, čímž znemožnila, aby bylo nakládáno s předmětnými dokumenty zákonným způsobem.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

16. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Rozhodnutí bez nařízení jednání

17. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tímto postupem souhlasili oba účastníci (žalobkyně v podání ze dne 19. 2. 2024 a žalovaný nevyjádřil svůj nesouhlas s takovým postupem ve lhůtě mu k tomu soudem poskytnuté výzvou ze dne 1. 2. 2024, č. j. 57 A 7/2024-15).

V.

Posouzení věci soudem

18. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. - takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného rozhodnutí, soud v souladu s § 75 odst. 3 s. ř. s. nepřihlížel.
19. Podle § 65 odst. 3 s. ř. s. se může ten, jemuž byl správním rozhodnutím uložen trest za správní delikt, žalobou domáhat upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.
20. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení, je-li žaloba důvodná. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.
21. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. platí, že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
22. Soud předznamenává, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).
23. Žaloba je nedůvodná.
24. Ve vztahu k přezkoumatelnosti správního rozhodnutí uvádí soud následující. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je rozhodnutí

přezkoumatelné, pokud je z něj zřejmé, jak správní orgán rozhodl, jaký skutkový stav vzal za rozhodný, jak uvážil o relevantních skutečnostech a jak se vypořádal s námitkami účastníka řízení. Zároveň však platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí z důvodu, že z něj nelze zjistit důvody, proč bylo rozhodnuto tak, jak bylo rozhodnuto. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné, pokud se správní orgán zabýval podstatou námitek účastníka řízení a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, aniž výslovně v odůvodnění rozhodnutí reaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky nebo námitky vedlejší či související se základní námitkou. Správní orgány nejsou povinny vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Jinými slovy, není nutné se v odůvodnění rozhodnutí výslovně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, jestliže stanovisko správního orgánu k nim jednoznačně a logicky vyplývá z odůvodnění nedůvodnosti základních námitek, v jehož konkurenci dílčí námitky celkově neobstojí. Absence odpovědi na ten či onen argument účastníka v odůvodnění rozhodnutí nezpůsobuje sama o sobě nezákonnost rozhodnutí nebo jeho nepřezkoumatelnost, protože takový přístup by mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení – rozhodující je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak podrobně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která správnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 – 33, ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 – 24, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 – 38, ze dne 27. 11. 2020, č. j. 3 As 101/2018 – 38, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

25. Zdejší soud popsané vady nepřezkoumatelnosti v případě napadeného rozhodnutí neshledal. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích uvedly, jak a proč rozhodly tak, jak rozhodly, jak posoudily zjištěné právně významné skutečnosti a proč měly vznesené námitky za nedůvodné. Ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti v žalobě žalobkyně konkrétně tvrdila, že žalovaný při posouzení výše pokuty nepřihlédl k zahlázení potrestání za předchozí přestupek žalobkyně. Bez ohledu na to, zda žalovaný pochybil tím, že k zahlázení předchozího odsouzení žalobkyně nepřihlédl, nemohla tato případná vada způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud výše vysvětlil, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí se projevuje tím, že určité rozhodnutí nelze přezkoumat proto, že z něj nelze zjistit důvody, proč bylo rozhodnuto tak, jak bylo rozhodnuto. Pokud by žalovaný nepřihlížel k určité skutečnosti, k níž přihlížet měl (či k ní přihlížel, ač k ní přihlížet neměl), nemohlo by to z povahy věci způsobit nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, nýbrž jeho nezákonnost, která by soud na základě

odpovídajícího žalobního bodu vedla ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V takovém případě by totiž bylo z napadeného rozhodnutí zřejmé, že žalovaný při přezkumu prvoinstančního rozhodnutí pominul určitou skutečnost, k níž měl přihlížet. Tato případně existující vada by nijak nebránila soudu napadené rozhodnutí věcně přezkoumat a posoudit, zda žalovaný namítaným způsobem pochybil. Jinými slovy, *nepřezkoumatelnost* správního rozhodnutí nemůže spočívat v tom, že správní orgán podle odůvodnění svého rozhodnutí přihlížel k určité skutečnosti (předchozí odsouzení pachatele přestupku), ač k ní přihlížet neměl.

26. Podle § 74 odst. 9 ZA se dopustí určený původce nebo původce uvedený v § 63 odst. 2 přestupku tím, že v rozporu s § 63 nevykonává spisovou službu [písm. a)], v rozporu s § 66 odst. 1 nevydá spisový řád nebo spisový a skartační plán, anebo v rozporu s § 66 odst. 2 neoznačuje dokumenty podle skartačního řádu a spisového a skartačního plánu spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami [písm. b)], nebo v rozporu s § 68 odst. 1 neukládá dokumenty podle spisového a skartačního plánu [písm. d)]. Podle § 74 odst. 10 ZA se původce nebo jeho právní nástupce dopustí přestupku tím, že neprovede skartační řízení nebo neumožní dohled na provádění skartačního řízení a výběr archiválií ve skartačním řízení. § 74 odst. 12 písm. c) ZA stanoví, že za uvedené přestupky lze uložit pokutu do 200 000 Kč.
27. Z ustálené judikatury správních soudů (srov. např. recentní rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2023, č. j. 3 As 149/2022-49, body 22 a 23, ze dne 2. 11. 2023, č. j. 8 As 143/2022-44, body 32 a 33, ze dne 10. 5. 2023, č. j. 6 As 66/2022-39, bod 17, a tam uvedená judikatura) vyplývá, že stanovení výše pokuty za správní delikt se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – zákonnosti trestu a individualizace trestu.
28. Při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení druhu a výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši trestu jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo je nezneužil, a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.
29. V rámci moderačního práva správní soud naopak zkoumá, zda u rozhodnutí, které z hlediska zákona ob stojí, nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné sankce pachateli uložen takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Ač při moderaci správního trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. soud nahradí uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou, neznamená to, že přistoupí k moderaci pokaždé, pokud se mu výše trestu jeví jako nepřiměřená. Zákonným požadavkem pro soudní moderaci správního trestu je, aby správním orgánem uložený trest byl *zjevně* nepřiměřený. Zjevně nepřiměřený je takový trest, který je zjevně neadekvátní okolnostem konkrétního případu. Podstatou soudní moderace není hledání *ideální* výše trestu. Smyslem je korekce, pokud trest, vzhledem ke konkrétnímu porušení zákona, výrazně vybočuje z obecné představy o jeho adekvátnosti a spravedlnosti, přestože byl uložen v

zákonném rozmezí, správní orgán dodržel všechny zásady pro ukládání trestu a zvážil všechna hlediska pro jeho individualizaci.

30. Soudní řízení správní je založeno na dispoziční zásadě, podle níž specifikace konkrétních důvodů vad napadeného rozhodnutí je úkolem žalobce a nikoliv soudu – soud není oprávněn k tomu, aby tyto důvody za žalobce sám vyhledával či domýšlel. Soud se proto v první řadě zabýval tím, zda předmětem žalobních námitek žalobkyně byla nezákonnost pokuty uložené napadeným rozhodnutím nebo zda se žalobkyně domáhala snížení pokuty prostřednictvím soudní moderase. Soud zjistil, že námitky směřovaly jak do nezákonnosti napadeného rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. (žalobkyně tvrdila, že žalovaný nesprávně přihlédl k předchozímu odsouzení žalobkyně), tak do nepřiměřenosti uložené pokuty. Tvrdila-li totiž žalobkyně v žalobě výslovně, že uložená pokuta je velice přísná a že není proporcionální, měl soud za to, že se žalobkyně domáhala uložení nižší pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., byť explicitně takový požadavek v žalobním petitu neuvedla. Z žaloby jako celku, i přes nepřiléhavě zformulovaný petit, jednoznačně vyplývalo, že žalobkyni jde o snížení pokuty uložené prvoinstančním rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím.
31. Soud dále předznamenává, že podle § 46 odst. 1 věty první přestupkového zákona směly správní orgány uložit pokutu jen ve výši stanovené zákonem.
32. Správní orgány měly podle § 37 přestupkového zákona při stanovení výše pokuty žalobkyni přihlídnout zejména: a) k povaze a závažnosti přestupku, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, g) k povaze činnosti žalobkyně.
33. Pokud jde o povahu a závažnost přestupku, ta je dána zejména a) významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, b) významem a rozsahem následku přestupku, c) způsobem spáchání přestupku, d) okolnostmi spáchání přestupku, f) délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele, g) počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku (viz § 38 přestupkového zákona).
34. Přitěžující okolností je podle § 40 písm. b) a c) přestupkového zákona zejména to, že pachatel spáchal více přestupků, resp. spáchal přestupek opakovaně.
35. Žalobkyně nepodala odvolání proti výroku I prvoinstančního rozhodnutí, a proto otázka, jakým konkrétním jednáním žalobkyně zde vymezené a právně kvalifikované přestupky spáchala, nebyla předmětem soudního přezkumu. Soud proto níže podrobněji rekapituluje odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí jen ve vztahu k odůvodnění výše pokuty uložené žalobkyni.
36. Archiv v prvoinstančním rozhodnutí vysvětlil (viz str. 3 a 4 prvoinstančního rozhodnutí), že označením předmětného jednání za přestupky zákonodárce vyjádřil to, že tímto jednáním je přímo ohrožen veřejný zájem na uchování dokumentů ve spisové službě a na výběru archiválií z těchto dokumentů. Původcům jsou prostřednictvím ZA při výkonu spisové služby povinnosti stanoveny proto, aby dokumenty byly uchovány a aby archiv měl z těchto dokumentů možnost vybrat ty, které mají trvalou hodnotu. Stát s těmito dokumenty spojuje kromě jiného také výkon některých svých funkcí v oblasti ochrany kulturního dědictví a ochrany osobních údajů, v oblasti svobodného přístupu k bádání a informacím obecně a v oblasti ochrany základních práv a svobod. Porušováním zákonem stanovených povinností při výkonu spisové služby jsou vytvářeny překážky nebo nemožnost plnění uvedených záměrů a povinností státu. Stát proto s porušováním těchto

povinností spojuje vysokou míru nebezpečnosti, což se projevuje i výší pokut. Archiv konstatoval, že žalobkyně roky řádně nevedla spisovou službu, neoznačováním dokumentů podle skartačního řádu a spisového a skartačního plánu značně zkomplikovala přehled v dokumentech a provedení skartačního řízení, dokumenty řádně neukládala a neprováděla řádně skartační řízení, které by umožnilo výběr archiválií.

37. K pokutě archiv nejprve vymezil, z jakých zákonných ustanovení při uložení pokuty vyšel [§ 74 odst. 12 písm. c) ZA a § 37 a § 38 přestupkového zákona; viz str. 4 a 5 prvoinstančního rozhodnutí]. Dále archiv konstatoval, že přestupky žalobkyně směřovaly proti veřejnému zájmu na vytvoření možnosti provedení výběru archiválií a jejich trvalé uchování a jde o závažné přestupky, neboť kromě jediného se jednalo o dlouhodobá jednání. Jelikož žalobkyně spáchala více přestupků, uplatnil archiv absorpční zásadu a asperační zásadu, tudíž žalobkyni bylo lze s odkazem na § 74 odst. 11 ZA uložit pokutu ve výši až o polovinu zvýšené horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný, tj. 300 000 Kč. Upuštění od uložení správního trestu nepřicházelo do úvahy, neboť k nápravě žalobkyně nevedl ani dříve uložený trest. Archiv vyhodnotil přestupky jako velmi závažné a jako nejzávažnější přestupek 1), což vylučuje sankci napomenutím a na místě je uložení pokuty. Její výši archiv stanovil s přihlédnutím k preventivě-represivní funkci pokuty, k povaze a závažnosti přestupků a k osobě žalobkyně – obce s 195 obyvateli. Úhrnný správní trest v podobě pokuty 50 000 Kč archiv odůvodnil i tím, že jde o dvouapůlnásobek trestu uloženého po předcházející kontrole v roce 2019 (viz str. 5 a 6 prvoinstančního rozhodnutí).
38. Vzhledem k odvolací námitce, že uložená pokuta je nepřiměřená, protože žalobkyně nenarušila veřejný zájem na uchovávání dokumentů ve spisové službě, žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně přestupek 2) spáchala tak, že neuchovala veškeré digitální dokumenty po tři roky, čímž prokazatelně ohrozila veřejný zájem na uchování dokumentů ve spisové službě. Žalovaný zdůraznil, že veřejným zájmem při výkonu spisové služby je navíc dodržování veškerých požadavků stanovených ZA i vyhláškou, nikoliv jenom uchování dokumentů. Žalovaný poukázal na to, že žalobkyně jako malá obec spravovala v rámci spisové služby nepatrné množství dokumentů (v roce 2020 celkem 20 čísel jednacích, v následujících dvou letech po 14 číslech jednacích a v roce 2023 k datu kontroly celkem 14 čísel jednacích), a neshledal žádné polehčující okolnosti na straně žalobkyně. Přestože byla žalobkyni uložena v roce 2019 pokuta ve výši 20 000 Kč, nevedlo to k nápravě žalobkyně při výkonu spisové služby. Naopak žalobkyně rozšířila svoje protiprávní jednání o další zvláště závažný přestupek 2) ohledně neuchování dokumentů. První uložená pokuta ve výši 20 000 Kč nesplnila svůj účel a správní orgán musel přistoupit ke zvýšení uložené pokuty. Žalobkyně byla viněna ze spáchání více přestupků a podle § 41 odst. 2 přestupkového zákona ve spojení s § 74 odst. 11 ZA jí mohla být uložena pokuta v maximální výši 300 000 Kč (viz str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí).
39. Žalovaný dále k odvolací námitce zohlednění závažnosti přestupku uvedl, že výkon spisové služby je proces, v němž jednotlivé povinné úkony na sebe logicky navazují v dané posloupnosti, kdy nesplnění zákonné povinnosti veřejnoprávního původce v jakékoli části procesu správy dokumentů dle § 2 písm. l) ZA (řádny příjem dokumentů/spisů, evidence, rozdělování, oběh, vyřizování, vyhotovování, podepisování, odesílání, ukládání a vyřazování ve skartačním řízení), vedle přestupku vede k nemožnosti bezvadného splnění následujících povinností v procesu výkonu spisové služby. Výkon spisové služby nezahrnuje podle žalovaného pouze skartační řízení (výběr archiválií), ale jejím cílem je bezvadná správa dokumentů vykonávaná zákonným způsobem od začátku (příjmu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

doručeného dokumentu či od jeho vyhotovení až po jeho předání archivu, případně jeho zničení na základě určení uvedeném v protokolu o skartačním řízení. Přestupek podle § 74 odst. 9 písm. a) ZA ohledně nevykonávání spisové služby podle § 63 ZA tak znamená, že jakékoliv porušení procesu výkonu spisové služby zákonodárce vnímá jako škodlivý protiprávní čin ve smyslu § 5 přestupkového zákona, kdy jej žalobkyně spáchala v sedmi dílčích částech procesu výkonu spisové služby. K odvolací námitce, že žalobkyně eviduje dokumenty v deníku došlé a v deníku odeslané pošty, žalovaný uvedl, že jedinou zákonem stanovenou základní evidenční pomůckou je pro veřejnoprávní původce, kteří vykonávají spisovou službou v listinné podobě podle § 64 odst. 3 ZA ve spojení s § 8 odst. 1 vyhlášky, pouze jediná kniha s předem svázanými listy, která se nazývá podací deník a ve které původce eviduje veškeré dokumenty/spisy, ať již jsou vlastní či doručené, přičemž je povinen v podacím deníku evidovat veškeré právními předpisy požadované údaje, které jsou nezbytné pro další fáze výkonu spisové služby. U žalobkyně jde o recidivu, neboť v roce 2019 byla potrestaná za zcela shodné přestupky podle § 74 odst. 9 písm. a), b), d) ZA (rozhodnutí archivu ze dne 18. 10. 2019, č. j. SOAT/01-2925/2019-6). Žalobkyně opakovaně a dlouhodobě protiprávně jednala při výkonu spisové služby. Závažnost a vyšší míru nebezpečnosti spatřoval žalovaný zejména ve věci neuchování veškerých doručených datových zpráv po dobu nejméně tří let v rozporu s § 70 odst. 1 písm. a) ZA ve spojení s § 6 odst. 1 vyhlášky, přičemž tento přestupek 2) patří mezi nejzávažnější provinění v oblasti příjmu dokumentů. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně neuchovávala ani jednu doručenou datovou zprávu (doručenou prostřednictvím datové schránky, e-mailové komunikace, případně osobním doručením na přenosném technickém nosiči dat) v období od 5. 4. 2019 do 31. 12. 2021, ač tak byla povinna činit tři roky ode dne doručení – vzhledem k tomu nelze odvolací námitku o neexistenci doručené stížnosti v digitální podobě v uvedeném období potvrdit, ani vyvrátit. Žalovaný dodal, že přihlédl i k tomu, že u žalobkyně absentuje sebereflexe a snaha o provedení nápravy, a to i s ohledem na názory prezentované na jednání zastupitelstva žalobkyně dne 12. 10. 2023 za účasti veřejnosti.

40. Správní orgány tedy při uložení pokuty žalobkyni vyšly z toho, že horní sazba pokuty dle § 46 odst. 1 přestupkového zákona činila 300 000 Kč. Výši uložené pokuty (50 000 Kč) odůvodnily následujícími skutečnostmi: Správní orgány uvážily význam ohroženého zájmu chráněného ZA s tím, že veřejný zájem na uchování dokumentů ve spisové službě a na výběru archiválií z takto uchovaných dokumentů podmiňuje výkon některých činností v oblasti ochrany kulturního dědictví, ochrany osobních údajů, svobodného přístupu k bádání a informacím. Zohlednily, že řádné nevykonávání spisové služby v jakémkoli stádiu procesu správy dokumentů ohrozilo naplnění chráněného veřejného zájmu v následných fázích procesu výkonu spisové služby. Správní orgány dále přihlédly k tomu, že žalobkyně páchala přestupky dlouhodobě a opakovaně, přičemž žalovaný akcentoval, že žalobkyně protiprávně neuchovala [přestupek 2)] veškeré datové zprávy doručené od 5. 4. 2019 do 31. 12. 2021 po tři roky. Nepominuly, že žalobkyně je malou obcí se 195 obyvateli, která jako veřejnoprávní původce spravovala nepatrné množství dokumentů (do 20 ročně). Uvážily, že žalobkyně spáchala celkem 5 různých přestupků a že přestupek řádného nevykonávání spisové služby podle § 74 odst. 9 písm. a) ZA žalobkyně spáchala v sedmi dílčích částech procesu výkonu spisové služby. Správní orgány se zohledněním preventivní a represivní funkce pokuty dospěly z popsaných důvodů k závěru, že přiměřenou je pokuta ve výši dvouapůlnásobku pokuty uložené žalobkyni v roce 2019 (20 000 Kč) za shodné přestupky, která nejenže nevedla k nápravě žalobkyně,

ale žalobkyně se dopustila oproti minulým přestupkům navíc ještě přestupku spočívajícího v neuchování dokumentů.

41. Žalobkyně v žalobě nespороvala žádnou ze skutečností uvedených v předchozím bodě, jimiž správní orgány zdůvodnily výši uložené pokuty, s jedinou výjimkou: Žalobkyně namítla, že jí nebylo lze přičítat jako přitěžující okolnost recidivu pro zahlázení předchozího odsouzení.
42. Soud konstatuje ve vztahu k posouzení zákonnosti pokuty, že odůvodnění uložené pokuty splňuje všechny výše uvedené, zákonem a judikaturou stanovené, požadavky: Správní orgány srozumitelně a logicky odůvodnily, proč z hlediska zákonem vymezených kritérií uložily nelikvidační pokutu takovou, jakou ji uložily, a sankce po stránce druhu i výše odpovídá zákonnému limitu. Správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení, ani jej nezneužily.
43. Žalobní námitka zahlázení předchozího odsouzení žalobkyně nebyla důvodná.
44. Otázka významu předchozího odsouzení pachatele přestupku pro úvahu o ukládané sankci byla již vyřešena judikaturou správních soudů, kdy pro judikaturní závěry není významná nová obecná právní regulace přestupků v přestupkovém zákoně, neboť v tomto směru nepřinesla žádné relevantní změny.
45. Judikatura dovodila možnost analogického využití institutu trestního zákoníku zahlázení odsouzení v řízení o přestupcích s tím, že spáchání zahlázených přestupků nelze hodnotit jako přitěžující okolnost ve smyslu recidivy. Stejně jako v soudním trestání soudním se však v přestupkovém řízení zohlední dřívější zahlázená odsouzení při hodnocení osoby pachatele a možností jeho nápravy jako kritérium pro určení výše trestu. Jestliže má přestupce sklon k opakovanému páčání téhož (byť zahlázeného) přestupku, je třeba tuto skutečnost při určování výše trestu vzít v potaz a trest uložit v takové výši, aby plnil svůj účel a přestupce odradil od budoucího páčání přestupků (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020–36, bod 36, nebo ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010–55, č. 2291/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 4. 2023, 3 As 411/2020-57, bod 30, dále rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49, č. 2912/2013 Sb. NSS). Při zahlázení samostatně uložené pokuty za přestupek se má postupovat analogicky podle trestního zákoníku a jeho pravidel pro zahlázení trestného činu, za nějž byl samostatně uložen peněžitý trest (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 323/2016-45, bod 39).
46. Soud konstatuje, že pravomocným rozhodnutím archivu ze dne 18. 10. 2019, č. j. SOAP/01-2925/2019-6 (dále též jen „původní rozhodnutí“), potvrzeného rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 12. 2019, č. j. MV-176791-3/AS-2019, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání 5 stejných přestupků jako v případě prvoinstančního rozhodnutí. Přestupky řešené původním rozhodnutím byly skutkově totožné s přestupky dle prvoinstančního rozhodnutí s tím rozdílem, že oproti původnímu rozhodnutí nyní navíc žalobkyně skutkovou podstatu přestupků naplnila dalším jednáním popsáním v neoznačeném druhém, čtvrtém, pátém a šestém bodě přestupku 1) a v přestupku 2) dle prvoinstančního rozhodnutí. Pokud jde o dobu spáchání přestupků, žalobkyně přestupky 1), 3) i 4) dle prvoinstančního rozhodnutí započala páchat dne 5. 4. 2019, přičemž původním rozhodnutím byla odsouzena za páčání týchž přestupků do 4. 4. 2019, kdy archiv provedl kontrolu předcházející vydání původního rozhodnutí. Jinými slovy, žalobkyně skutkově rozšířila katalog protiprávních jednání, jimiž naplnila skutkovou podstatu přestupků, za

něž byla odsouzena v roce 2019, a nyní stíhané přestupky s výjimkou přestupku 5) započala páchat již v den následující po uskutečnění kontroly, která vyústila ve vydání původního rozhodnutí. Žaloba žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného, jímž potvrdil původní rozhodnutí, byla zamítnuta rozsudkem zdejšího soudu ze dne 2. 3. 2021, č. j. 57 A 19/2020-62, a kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, č. j. 10 As 258/2021-34. Oběma účastníkům je toto dobře známo, protože byli účastníky popsaneého předchozího soudního řízení správního, byly jim doručeny rozsudky zdejšího i kasačního soudu a původní rozhodnutí je součástí správního spisu vedeného v nyní posuzované věci.

47. Jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí, správní orgány k předchozímu odsouzení žalobkyně přihlédly a při úvahách o výši pokuty vzaly na zřetel, že žalobkyně byla za podobná pochybení potrestána pokutou 20 000 Kč již v roce 2019, aniž to vedlo k tomu, že by žalobkyně začala své povinnosti plnit. Správní orgány zohlednily, že žalobkyně navíc rozšířila svoje protiprávní jednání o přestupek 2).
48. Správní orgány při zohlednění recidivy žalobkyně nepochybily. Výše popsané okolnosti spáchání nyní stíhaných přestupků, které jsou skutkově rozsáhlejší než ty původní, a navíc časově bezprostředně navázaly na přestupky původní, kdy s jejich pácháním žalobkyně započala ještě v době původního přestupkového řízení před jeho skončením, a tedy i zaplacením původní pokuty, vylučují závěr o zahlazení původního odsouzení žalobkyně.
49. Zdejší soud má za to, že k analogické aplikaci zahlazení dle trestního zákoníku dle výše uvedené judikatury nelze přistupovat mechanicky vzhledem k některým odlišnostem mezi správním a soudním trestáním. Na poli trestního práva je peněžitý trest na rozdíl od správního trestání trestem alternativním jako náhrada za nepodmíněný trest odnětí svobody (srov. § 69 odst. 2 trestního zákoníku). Dalším významným rozdílem je možnost ukládání souhrnného a společného trestu v případě soudního trestání. Podle § 43 odst. 2 a 4 trestního zákoníku lze uložit souhrnný trest za trestný čin, který spáchal dříve, než byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiný jeho trestný čin, za současného zrušení dřívějšího výroku o trestu, ledaže bylo dřívější odsouzení zahlazeno. V případě dílčího útoku pokračujícího trestného činu, za jehož ostatní útoky byl pachatel odsouzen pravomocným rozsudkem, pak lze podle § 45 odst. 1 a 3 trestního zákoníku zrušit dřívější výrok o vině a znovu rozhodnout o vině pokračujícím trestným činem včetně nového dílčího útoku a uložit společný trest, a to i tehdy, bylo-li dřívější odsouzení zahlazeno.
50. Zahlazení je v případě peněžitého trestu za zvlášť závažný zločin v § 105 odst. 1 písm. e), odst. 5 trestního zákoníku vázáno na nepřetržitý řádný život odsouzeného po dobu nejméně jednoho roku, kdy odsouzení nelze zahladit, pokud neuplyne doba pro zahlazení toho trestu, k jehož zahlazení tento zákon stanoví dobu nejdelší. Na pachatele, kterému byl uložen peněžitý trest za jiný trestný čin než zvlášť závažný zločin, se podle § 69 odst. 3 trestního zákoníku hledí, jako by nebyl odsouzen, jakmile byl trest vykonán.
51. Podle § 7 přestupkového zákona se pokračováním v přestupku rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Trvajícím přestupkem je podle § 8 přestupkového zákona takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve

vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.

52. V posuzované věci v případě každého z přestupků stíhaných nyní i v původním přestupkovém řízení žalobkyně jednak vyvolala protiprávní stav v případě každého jednotlivého dokumentu, u něhož došlo k pochybení, a následně protiprávní stav udržovala (šlo tedy o přestupky trvající; shodně viz bod 10 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, č. j. 10 As 258/2021-34, jímž zamítl kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 3. 2021, č. j. 57 A 19/2020-62, kterým zdejší soud zamítl žalobu žalobkyně proti původnímu rozhodnutí). Současně však jednání žalobkyně představovalo přestupky pokračující, protože jednotlivé dílčí útoky každého z trvajících přestupků byly vedeny jednotným záměrem, naplňovaly skutkovou podstatu toho kterého přestupku a byly spojeny stejným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou i souvislostí v předmětu útoku. Nynější přestupek 1) bod 1, 3 a 7 a přestupky 3) a 4) žalobkyně spáchala od 5. 4. 2019 do 27. 6. 2023, tedy bezprostředně po původních přestupcích 2), 3) a 4) spáchaných v době od 18. 2. 2019 (resp. 7. 4. 2014) do 4. 4. 2019. Na poli soudního trestání by tedy přicházelo do úvahy uložení souhrnného, resp. společného trestu, u nějž by se k zahlázení předchozího odsouzení nepřihlíželo. Z uvedených důvodů měl soud za to, že k předchozímu odsouzení žalobkyně správní orgány smely přihlížet jako k přítěžující okolnosti. Obiter dictum soud uvádí, že žalobkyně neprokázala, že by k úhradě předchozí pokuty došlo a z obsahu správního spisu její zaplacení nevyplývá.
53. I kdyby však měly být původní přestupky žalobkyně zahlazené a nemohlo se k nim přihlížet jako k přítěžující okolnosti, popsané okolnosti bezprostředně navazujícího a škodlivějšího jednání žalobkyně po původní kontrole představují nezpochybnitelné indicie vztahující se k osobě žalobkyně a možnostem její nápravy. V tomto směru správní orgány mohly přihlížet i k případně zahlázenému předchozímu odsouzení žalobkyně a toto v úvaze o výši pokuty zohlednit jako důvod pro zvýšení pokuty. Byla-li žalobkyně již jednou za nejméně stejně závažný přestupek sankcionována, musela si být vědoma protiprávnosti svého následného počínání. Nyní stíhané přestupky tak žalobkyně spáchala s vědomím, že jedná protiprávně, což zvyšuje míru závažnosti jejího jednání. Sama žalobkyně ostatně v bodě 11 žaloby prezentovala právní východisko, že při úvahách o sankci za přestupek mohou správní orgány hodnotit osobu pachatele v kontextu jím dříve spáchaných přestupků, což odpovídá výše popsaným judikатурním závěrům.
54. Pokud žalobkyně namítla, že se správní orgány v souvislosti s hodnocením výše pokuty nijak nezabývaly otázkou zahlázení potrestání za původní přestupky, konstatuje soud, že se takového zahlázení žalobkyně ve správním řízení nedomáhala a správní orgány nemohly pochybit tím, že se zahlázením původního odsouzení explicitně ve svých rozhodnutích nezabývaly. Žalobní tvrzení v bodě 10 žaloby, že žalovaný v napadeném rozhodnutí souhlasil s archivem, že přítěžující okolností je opakované spáchání přestupku, neodpovídá odůvodnění napadeného rozhodnutí – žalovaný zde žádný takový souhlas explicitně nevyjádřil.
55. Uvedl-li žalovaný ve vyjádření k žalobě, že přestupky žalobkyně se nezapisují do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů podle zákona o RT, soud nemá s odkazem na výše uvedenou judikaturu za to, že tato skutečnost je relevantní pro posouzení, zda byly původní přestupky žalobkyně zahlazeny.
56. Důvodnou nebyla ani další žalobní námitka, že žalovaný nesprávně posoudil přestupek 2) spočívající v neuchování žádné došlé datové zprávy po dobu nejméně tří let jako *zvlášť*

závažný přestupek, ač žalobkyně spisovou službu vedla, sic odlišně od příslušných právních předpisů (srov. str. 3 napadeného rozhodnutí a bod 8 žaloby).

57. Jak bylo výše vysvětleno, správní orgány měly podle § 37 písm. a) ve spojení s § 38 přestupkového zákona určit výměru pokuty mj. podle *závažnosti* přestupku. Na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že stíhané jednání žalobkyně jako celek bylo vysoce nebezpečné a závažné vzhledem k tomu, že šlo o opakování původních přestupků a dlouhodobé udržování protiprávního stavu při výkonu spisové služby, a navíc o nový přestupek 2). Přitom přestupek 2) spočíval v tom, že žalobkyně neuchovávala žádnou došlou datovou zprávu po dobu tří let. Žalovaný posoudil posledně uvedený přestupek jako jeden z nejzávažnějších provinění v oblasti příjmu dokumentů a jako zvlášť závažný přestupek, neboť mj. v důsledku pochybení žalobkyně nelze ověřit, kdy a jaké datové zprávy byly žalobkyni doručeny. Popsané posouzení žalovaného je srozumitelné a logické. Žalobní námitka, že pojem *zvlášť závažný přestupek* přestupkový zákon ani ZA neznají, není důvodná: Žalovaný byl povinen hodnotit závažnost přestupků a byl oprávněn promítnout své hodnocení do formulace postupně se rozvíjejícího přívlastku (*zvlášť závažný*) vyjadřujícího míru, pro výši trestu relevantní, závažnosti přestupku bez ohledu na to, že přestupkový zákon ani ZA kategorizaci závažnosti přestupků neobsahuje. Námitka, že žalobkyně spisovou službu vedla, ale postupovala odlišně od příslušných právních předpisů, nijak nepolemizuje s klíčovým závěrem žalovaného, že žalobkyně v rozporu se zákonem neuchovávala žádnou došlou datovou zprávu po stanovenou dobu – stěží tedy lze tvrdit, že vedla spisovou službu jiným než zákonem předepsaným postupem dostatečně.
58. Žalobní námitka nesprávnosti odkazu žalovaného na § 74 odst. 11 ZA na str. 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí nebyla opodstatněná, protože zcela zjevně šlo o překlep žalovaného. Žalovaný mýlil odst. 12 písm. c), nikoli odst. 11, kdy ze zbytku předmětné věty vyplývá, že maximální výše pokuty činila 300 000 Kč podle § 41 odst. 2 ve spojení s § 74 odst. 12 písm. c) přestupkového zákona [srov. odkaz na § 74 odst. 12 písm. c) přestupkového zákona i ve výroku II prvoinstančního rozhodnutí]. Soud v této souvislosti poukazuje na to, že § 74 odst. 11 ZA se týká nabídky nebo dodávky nepovoleného elektronického systému spisové služby veřejnoprávnímu původci, za něž lze podle § 74 odst. 12 ZA uložit pokutu až 1 000 000 Kč. Žalobkyně nebyla prvoinstančním rozhodnutím uznána vinnou ze spáchání tohoto přestupku, správní orgány správně vycházely z horní hranice sazby pokuty 300 000 Kč a písařská chyba žalovaného tento obsah prvoinstančního a napadeného rozhodnutí není s to zpochybnit.
59. Soud nepřisvědčil žalobkyni, že by správní orgány pochybily při rozhodování o výši pokuty tím, že nepřihlédly k ekonomické situaci žalobkyně a že neodůvodnily svůj závěr, že na straně žalobkyně nejsou žádné polehčující okolnosti.
60. Polehčující okolnosti jsou demonstrativně uvedeny v § 39 přestupkového zákona, kdy z obsahu správního spisu ani z žalobních tvrzení nevyplývá, že by žalobkyni svědčily nějaké polehčující okolnosti relevantní pro ukládanou sankci podle § 37 písm. c) přestupkového zákona. Pokud žalobkyni žádné polehčující okolnosti nesvědčily (a žalobkyně netvrdí opak), nebyly povinny správní orgány explicitně odůvodňovat, proč jí demonstrativně v zákoně uvedené polehčující okolnosti nesvědčí. Podle § 75 odst. 3 s. ř. s. soud nepřihlíží k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného rozhodnutí. I kdyby tedy správní orgány byly povinny odůvodnit (žalobkyní nesporený) závěr, že u žalobkyně nejsou žádné

polehčující okolnosti, absence takového odůvodnění správného závěru nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

61. Likvidační pokutou je třeba rozumět sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel na základě této pokuty dostane do existenčních potíží. Pojem osobní a majetkové poměry má u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, právní věta a body 27 a 33). V bodě 26 rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020-40, Nejvyšší správní soud dodal, že správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové a osobní poměry pachatele např. tehdy, je-li ukládána pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter. U pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít může, k hodnocení poměrů pachatele musí správní orgány přistoupit tehdy, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty přestupce. V případech pokut v rádech vyšších statisíců až milionů korun k hodnocení musí správní orgány přistoupit i bez námítky přestupce. Rozhodující jsou vždy osobní poměry fyzické osoby přestupce nebo povaha činnosti přestupce, který je právnickou osobou.
62. Obdobnou argumentaci lze tak uvést i k absenci vyhodnocení ekonomické situace žalobkyně. Správní orgány podle odůvodnění svých rozhodnutí přihlédly k tomu, že žalobkyně je malou obcí se 195 obyvateli. Uložená pokuta se nemohla vzhledem k obsahu správního spisu jevit správním orgánům jako likvidační. Žalobkyně v žalobě ničeho ke svým majetkovým, resp. ekonomickým poměrům neuvedla a netvrdila, že by uložená pokuta byla pro ni likvidační. Pokud u žalobkyně žádné relevantní ekonomické údaje pro uložení pokuty nevyplývaly ze správního spisu a žalobkyně netvrdila opak ve správním řízení (ani v soudním řízení správním), nebyly povinny správní orgány zjišťovat a vyhodnocovat ekonomickou situaci žalobkyně. I kdyby správní orgány byly povinny odůvodnit (žalobkyní nesporený) závěr, že uložená pokuta není likvidační, absence takového odůvodnění správného závěru nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu výše citovaného § 75 odst. 3 s. ř. s. Navíc, výše uložené pokuty (5 desítek tisíc korun) sama o sobě vylučovala obavu, že by pro žalující obec mohla být likvidační.
63. Soud dodává, že správní orgány v řízení o přestupku nejsou povinny přitěžující a polehčující okolnosti důsledně odlišit, nýbrž postačí, když přezkoumatelným způsobem popíší, ke kterým skutečnostem při ukládání výše sankce přihlédly a ke kterým, i přes

námítku žalobce, nikoliv (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 As 284/2018–32, bod 31).

64. Soud poukazuje i na to, že Nejvyšší správní soud již v bodě 12 rozsudku ze dne 9. 11. 2021, č. j. 10 As 258/2021-34, jímž zamítl kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 3. 2021, č. j. 57 A 19/2020-62, kterým zdejší soud zamítl žalobu žalobkyně proti původnímu rozhodnutí, uvedl, že závěr o tom, že pokuta ve výši 20 000 Kč není likvidační ani pro tak malou obec, jakou je žalobkyně, je banální a nevyžaduje jakoukoli další argumentaci. Kasační soud též zdůraznil, že žalobkyně nikdy netvrdila (tím méně prokazovala) opak.
65. Žalobkyně dále argumentovala tím, že výše pokuty měla odpovídat reálnému dopadu do zákonem chráněných zájmů, nikoli jejich ohrožení, a proto je uložená pokuta nepřiměřená, neboť žalobkyně svým jednáním nenarušila následný proces výkonu spisové služby – žalobkyně nebyla ze strany archivu upozorněna na narušení následného procesu výkonu služby, ač archiv v jejím sídle pravidelně vybírá dokumenty pro archivaci. Žalobkyně tvrdila, že způsobem, jímž vedla dokumentaci, naplnila veřejný zájem na ochraně a archivaci dokumentů. Tyto žalobní námítky uvedené v bodech 13 a 14 žaloby posoudil soud též jako nedůvodné.
66. Soud poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud již v bodě 9 rozsudku ze dne 9. 11. 2021, č. j. 10 As 258/2021-34, jímž zamítl kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 3. 2021, č. j. 57 A 19/2020-62, kterým zdejší soud zamítl žalobu žalobkyně proti původnímu rozhodnutí, uvedl, že u ohrožovacích deliktů žalobkyně nebylo významné, zda vznikla škodná událost, ale jen ohrožení zákonem chráněného zájmu.
67. Obecně platí, že správní orgány nemohou pochybit, pokud nepřihlédnou jako ke skutečnosti polehčující k tomu, že posuzovaný ohrožovací přestupek nevyvolal žádné negativní následky. Podle ustálené judikatury totiž může zákonodárce prostřednictvím zákonné úpravy chránit objekt deliktního jednání (zákonem chráněný zájem) jak proti přímému zásahu do něj (poruchový přestupek), tak i proti pouhému ohrožení (ohrožovací přestupek). V prvním případě nastupuje přestupková odpovědnost vznikem poruchového následku, avšak v druhém případě již v případě hrozby vzniku škodlivého následku. Důležitou funkcí sankčních oblastí práva je preventivní působení na adresáty uložených povinností (příkazů nebo zákazů). K naplnění skutkové podstaty ohrožovacího přestupku postačí tedy hrozba následku a k jeho dokonání není vyžadováno, aby došlo k poruchovému následku. Absenci škodlivého následku nelze proto v rámci ukládání správní sankce u ohrožovacích deliktů zohledňovat ve prospěch pachatele. Jsou-li okolnosti spáchaného přestupku zákonným znakem jeho skutkové podstaty, nelze je znovu přičítat ve prospěch či k tíži pachatele jako okolnosti polehčující či přítěžující (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 As 284/2018–32, body 23, 24, 25 a 27).
68. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány nebyly povinny přihlížet k následku ohrožovacích přestupků žalobkyně a uložená pokuta nemůže být neproporcionální z důvodu, že tak správní orgány neučinily. Zda a jak bylo skutečně zasaženo do veřejného zájmu na řádném výkonu spisové služby, nebylo tedy pro rozhodování správních orgánů relevantní. Soud souhlasí s argumentací žalovaného v napadeném rozhodnutí, že proces řádného provádění spisové služby je nutným předpokladem k tomu, aby mohly být realizovány jednotlivé úkony realizující popsany veřejný zájem, přičemž výkon jednoho úkonu je podmínkou pro realizaci úkonu následujícího – řádný příjem dokumentu

podmiňuje jeho následnou evidenci, která podmiňuje následný oběh a vyřízení, které podmiňují následné ukládání a vyřazování ve skartačním řízení zahrnujícího výběr archiválií. Neuchovala-li žalobkyně např. žádnou doručenou datovou zprávu, stěží mohly následovat popsané navazující úkony týkající se této datové zprávy. Žalobkyni tedy nelze přisvědčit, že tím způsobem, jímž vedla dokumentaci, naplnila veřejný zájem na ochraně a archivaci dokumentů. Argument žalobkyně, že neohrozila výběr archiválií, nemůže obstát, protože např. v případě přestupku 5) žalobkyně včas nezařadila dokumenty, jímž uplynuly skartační lhůty, do skartačního řízení, čímž znemožnila výběr archiválií podle § 7 ZA.

69. Soud shrnuje, že uložená pokuta 50 000 Kč nevykazuje znaky nezákonnosti ani zjevné nepřiměřenosti ve smyslu uplatněných žalobních námitek. Jde o šestinu zákonné trestní sazby a 2,5násobek původní pokuty, která nevedla k žádné nápravě žalobkyně. Žalobkyně spáchala více přestupků a páchala je dlouhodobě (i v době původního přestupkového řízení), ač spravovala nepatrné množství dokumentů. Nešlo o žádná formální pochybení – jako příklad soud uvádí přestupek 2), kdy žalobkyně přes dva roky protiprávně neuchovala žádnou doručenou datovou zprávu. Nyní ukládaná pokuta zcela zřejmě naplňuje cíl, aby byla její výše s to žalobkyni odradit od dalšího páchání deliktního jednání a účinně tak poskytnout ochranu zákonem chráněnému veřejnému zájmu. Správní orgány při výměře trestu správně vyhodnotily funkci ukládané sankce, když reflektovaly potřebu zvýšené represe s ohledem na osobu žalobkyně.
70. Žalobkyni k důkazu označené listiny jsou součástí správního spisu, jímž správní soudy dokazování neprovádí, neboť nejde o důkazní prostředky a správní soud přezkoumává tyto dokumenty jako součást správního spisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS, nebo bod 29 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, č. j. 10 Afs 281/2020-70).
71. Soud neshledal žádný z žalobkyni uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto její žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

72. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS). Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 21. května 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.