



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudcem JUDr. Ondřejem Szalonnásem ve věci

žalobce: I. T., nar. X,
bytem X,
zastoupený Mgr. Janem Legem, Ph.D., advokátem,
se sídlem Bezručova 335/33, 301 00 Plzeň,

proti

žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje,
se sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2024, č. j. PK-DSH/7607/24,

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Rozhodnutím Městského úřadu Klatovy ze dne 27. 3. 2024, č. j. OD/4321/24/Faa (dále též jen: „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), byl žalobce shledán vinným přestupkem dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2. zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu (dále též jen: „ZSP“) ve znění účinném do 31. 12. 2023, jehož se dopustil nedbalostním porušením § 18 odst. 4 ZSP tím, že dne 3. 4. 2023 v 10:24 hodin řídil na silnici č. I/27 v obci Červené Poříčí ve směru jízdy na obec Borovy osobní automobil tovární značky Mercedes-Benz, RZ X, se kterým při jízdě v kontrolním úseku této komunikace u budovy čp. 17 překročil

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci o minimálně 41 km/h, přičemž silničním radarovým rychloměrem LaserCam 4, výr. č. LE0483 byla uvedenému vozidlu naměřena rychlost 94 km/h, po odečtení nejvyšší možné odchylky měření tedy 91 km/h, a to v úseku nejvyšší dovolené rychlosti 50 km/h.

2. Za tento přestupek mu rozhodnutím správního orgánu I. stupně byl podle § 35 písm. b) a c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též jen: „PřestZ“) a dle § 125c odst. 5 písm. d) a § 125c odst. 6 písm. b) ZSP v souladu s § 37 – § 40, § 46 a § 47 PřestZ, jednak správní trest pokuty ve výši 6 000 Kč a jednak správní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 7 měsíců. Kromě toho byla žalobci podle § 95 odst. 1 PřestZ uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb.
3. Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 5. 6. 2024, č. j. PK-DSH/7607/24 (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“), zamítl žalobcovo odvolání směřující proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a toto rozhodnutí potvrdil.
4. Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojí s tím, že správní orgány nesprávně v jeho případě neaplikovaly pro něj příznivější právní úpravu obsaženou v ZSP s účinností od 1. 1. 2024, a současně s tím, že došlo k porušení zásady reformace *in peius*.

Obsah žaloby

5. Žalobce uvedl, že ZSP ve znění účinném do 31. 12. 2023 umožňoval za porušení § 125c odst. 1 písm. f) bod 2. ZSP uložit peněžitou pokutu v rozmezí od 5 000 Kč do 10 000 Kč, tato právní úprava dále neumožňovala uložit trest zákazu činnosti nižší než 6 měsíců. Naproti tomu po novelizaci ZSP účinné od 1. 1. 2024 je možné za předmětné jednání uložit trest zákazu činnosti v délce trvání od 6 do 18 měsíců a peněžitou pokutu v rozmezí od 7 000 Kč do 25 000 Kč. Nová právní úprava rovněž umožňuje snížit dolní hranici trestu zákazu činnosti na jednu polovinu.
6. Podle žalobce správní orgány nesprávně aplikovaly ZSP účinný do 31. 12. 2023, postupovaly tak nezákonně a zkrátily žalobce na jeho právech. Ustanovení § 2 odst. 1 PřestZ stanoví, že odpovědnost za přestupky se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku a podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/2000 je rozhodujícím kritériem při posouzení otázky, zda by použití pozdějšího zákona bylo pro pachatele příznivější, celkový výsledek z hlediska trestnosti s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější. Správní orgán I. stupně se sice této otázce věnoval, nesprávně ale bez provedení dokazování zaměřeného k naplnění podmínek § 125e odst. 4 ZSP uzavřel, že není namístě právní úpravu účinnou od 1. 1. 2024 na projednávanou věc aplikovat, žalovaný pak tento závěr napadeným rozhodnutím aproboval.
7. Dále žalobce namítl, že v projednávané věci byla porušena zásada reformace *in peius*. Správní orgán totiž v projednávané věci rozhodoval celkem dvakrát, poprvé rozhodnutím ze dne 19. 7. 2023, č. j. OD/11560/23/Faa, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 5 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Po zrušení tohoto rozhodnutí rozhodl opětovně rozhodnutím správního orgánu I. stupně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

tak, že žalobci uložil pokutu 6 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 7 měsíců, které žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil.

8. Vyšší trest správní orgány odůvodnily zjištěním dalších přestupků žalobce, který je ale přesvědčen, že zásada reformace *in peius* porušena byla, neboť další přestupky jsou ve vztahu k projednávanému jednání v souběhu a platí tak, že by žalobci byla uložena sankce podle přestupku nejpřísněji postihovatelného při aplikaci absorpční zásady s prvky asperace ve vztahu k pokutě.
9. Správní orgány opomenuly § 43 odst. 1 PřestZ, dle něž lze za situace, kdy o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení, upustit od uložení správního trestu. Správní orgány naopak ke sbíhajícímu jednání přihlédly jako k přitěžující okolnosti, čímž porušily nejen zásadu reformace *in peius*, ale i zákazu libovůle, neboť nebyla zjištěna žádná skutečnost odůvodňující uložení vyššího trestu.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že jelikož žalobce podal odvolání bez odvolacích důvodů, přezkoumal žalovaný správnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu v souladu s § 98 odst. 1 PřestZ, přičemž neshledal nesoulad rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Shodně pak se správním orgánem I. stupně došel k závěru, že skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností a žalovaný se se závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně plně ztotožňuje, považuje je za správné, přezkoumatelné a zákonné. Žalovaný neshledal žádné pochybení ani v řízení, které předcházelo řízení o přestupku žalobce. Setrval proto na svém napadeném rozhodnutí a k námitkám žalobce uvedl, že je považuje za nedůvodné.

Posouzení věci

11. Soud ve věci na den 2. 10. 2024 nařídil jednání, jehož uskutečnění požadoval žalobce. Jednání se zúčastnil zástupce žalobce Mgr. Jan Lego, Ph.D., advokát a za žalovaného jednal Mgr. Jan Kotas, pověřený zaměstnanec Plzeňského kraje zařazený do Krajského úřadu Plzeňského kraje. Zástupce žalobce stručně shrnul žalobní argumentaci a doplnil zdůvodnění žalobního bodu ve vztahu k aplikaci § 43 odst. 1 PřestZ. Zástupce žalovaného rovněž stručně shrnul obsah vyjádření žalovaného k žalobě. Dokazování soud neprováděl, žalobce navrhoval k provedení důkazu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, na jejich provedení ale při jednání netrval. Soud by je ostatně k důkazu ani neprovedl, neboť jsou součástí správního spisu a jeho obsahem se v soudním řízení správním důkaz neprovádí. Ve svých konečných návrzích zástupci obou účastníků setrvali na svých stanoviscích. Žalovaný se pro případ úspěchu ve věci vzdal práva na náhradu nákladů řízení.
12. Žalobce ve věci uplatnil dva žalobní body. První z nich představuje tvrzení, podle něhož nebyla v projednávané věci aplikována právní úprava ZSP ve znění účinném od 1. 1. 2024,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

která je podle žalobcova mínění ve vztahu k němu příznivější než právní úprava ZSP ve znění účinném do 31. 12. 2023, jež byla účinná v době spáchání žalobcova přestupku.

13. Podle § 2 odst. 1 PřestZ: „*Odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen "pachatel") příznivější.*“
14. Ustanovení o časové působnosti právní úpravy zakládající přestupkovou odpovědnost reflektuje úpravu obsaženou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Podle uvedeného ustanovení: „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ Jakkoli Listina základních práv a svobod hovoří o úpravě trestního práva, „*podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS). PřestZ tedy z obecně upraveného zákazu retroaktivity, podle něhož má být odpovědnost za přestupek vyvozována podle zákona účinného v době spáchání přestupku (tedy v době kdy pachatel konal, případně nekonal, ač byl konat povinen, jak plyne z § 2 odst. 2 PřestZ), vytváří výjimku ve prospěch aplikace pozdější právní úpravy, a to za podmínky, že je tato úprava pro pachatele přestupku příznivější.
15. Tato povinnost pochopitelně staví před správní orgány povinnost v relevantním případě z úřední povinnosti provést posouzení, která právní úprava je pro pachatele příznivější. Nejde tu však o správní uvážení, ale o plnění zákonné povinnosti aplikovat tu právní úpravu, kterou stanoví zákon. Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, že případné opomenutí zabývat se tím, zda nová právní úprava není pro pachatele příznivější, je porušením jeho práva na spravedlivý proces. Jde-li pak o samotné posouzení, která právní úprava je v konkrétním případě příznivější, uvedl s odkazem na odbornou literaturu NSS ve svém rozsudku ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018-45: „*Při rozhodování o tom, které posuzování je pro pachatele příznivější, se nelze omezovat na srovnávání trestních sazeb, ale je třeba konkrétní případ předběžně posoudit podle všech ustanovení starého a nového práva a pak se zřetelem ke všem ustanovením o podmínkách trestní (zde přestupkové) odpovědnosti (těž k důvodům jejího zániku) a trestu (těž k možnosti podmíněného odsouzení, upuštění od potrestání atd.) uvážít, co je příznivější.*“ Správní orgán se tedy musí zaměřit na konkrétní okolnosti konkrétního pachatele (srov. také rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2019, č. j. 8 As 197/2017-44) a uvážít, jaké tresty by byly při použití různých zákonů jako celku konkrétnímu pachateli uloženy (např. zda v konkrétním případě by bylo možné upustit od uložení správního trestu nebo zda obviněný uplatnil v řízení liberační důvod), k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, str. 108.
16. Z citovaných závěrů tedy plyne způsob, kterým je třeba k posouzení příznivosti jednotlivých úprav přistupovat. Jeho realizace pak musí ovšem nalézt svůj odraz i v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, aby byla zajištěna jeho přezkoumatelnost (§ 68 odst. 3 správního řádu). V rozsudku ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018-49, však NSS konstatoval, že tato povinnost „*neznamená, že správní orgán, či soud je povinen vypracovat rozsáhlý traktát na téma srovnání právní úpravy účinné v době spáchání deliktu a právní úpravy účinné v době rozhodování správních orgánů.*“

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

17. V posuzované věci žalobce konkrétně namítá, že právní úprava obsažená v ZSP účinná do 31. 12. 2023 umožňovala za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2. ZSP uložit trest zákazu činnosti v rozmezí od šesti měsíců do jednoho roku a pokutu v rozmezí od 5 000 Kč do 10 000 Kč. Oproti tomu právní úprava ZSP účinná od 1. 1. 2024 umožňuje za tento přestupek uložit trest zákazu činnosti v délce trvání od šesti do osmnácti měsíců a pokutu v rozmezí od 7 000 Kč do 25 000 Kč. Pro žalobce je však rozhodující, že ZSP od 1. 1. 2024 také umožňuje snížit dolní hranici délky zákazu činnosti na jednu polovinu, v daném případě tedy dle žalobce na tři měsíce; zákonný rozsah zákazu činnosti tak dle žalobce fakticky činí tři měsíce až osmnáct měsíců. Žalobce pak tvrdí, že nejenže správní orgány zvolily v jeho případě nesprávnou právní úpravu (tj. nikoli onu pro něj méně příznivou), ale že tak učinily nepřezkoumatelně, protože neprovedly příslušné dokazování co do splnění podmínek případného snížení dolní hranice délky trestu zákazu činnosti.
18. Ze správního spisu se podává, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě tzv. blanketního odvolání, a proto byl přezkum rozhodnutí správního orgánu I. stupně proveden v plném rozsahu ve smyslu § 98 odst. 1 PřestZ. Konkrétně k otázce volby právní úpravy se však napadené rozhodnutí nevyjadřuje, přičemž zjevně akceptuje výběr, který provedl správní orgán I. stupně. Ten ve svém rozhodnutí (str. 18-19) konstatuje: „Podle nové právní úpravy účinné od 1.1.2024 je projednáváné protiprávní jednání, spočívající v porušení ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, právně kvalifikováno jako přestupek podle ust. 125c odst. 1 písm. 0 bod 2 tohoto zákona. Podle ust. § 125c odst. 5 písm. b) tohoto zákona ve znění účinném od 1. 1.2024 se za tento přestupek uloží pokuta od 7 000 do 25 000 Kč., a dle ust. § 125c odst. 6 písm. b) tohoto zákona, zákaz činnosti od 6 do 18 měsíců. Z uvedeného je zřejmé, že prolomení zásady retroaktivity zákona a postup ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky není v tomto projednáváném případě na místě, neboť nová právní úprava, podle které se navyšuje i horní hranice sazby pokuty, není pro pachatele přestupku příznivější, tedy odpovědnost za přestupek je správním orgánem posuzována dle zákona účinného v době spáchání přestupku. Podle § 125e odst. 1 tohoto zákona ve znění účinném od 1.1.2024 platí, že zákaz činnosti lze uložit na dobu kratší než je její dolní hranice stanovená tímto zákonem, jestliže by byl zákaz činnosti uložený na této hranici vzhledem k poměrům řidiče nepřiměřeně přísný: zákaz činnosti musí být v takovém případě uložen alespoň na dobu odpovídající jedné polovině dolní hranice stanovené tímto zákonem. Povinnost správního orgánu je obě uváděná znění zákona o silničním provozu posuzovat jako celek, nelze si z každého vybrat pouze některé ustanovení. Na základě shora uvedených skutečností je zřejmé, že prolomení zásady retroaktivity zákona a postup ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky by v tomto projednáváném případě byl na místě pouze tehdy, pokud by byly naplněny podmínky pro snížení výměry správního trestu zákazu činnosti, spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, ve smyslu ust. § 125e odst. 4 zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1.1.2024, neboť nová právní úprava, která navyšuje jak spodní i horní hranici sazby pokuty, tak horní hranici výměry zákazu řízení motorových vozidel, není bez aplikace uvedeného ust. § 125e odst. 4 zákona o silničním provozu pro pachatele přestupku příznivější. Podmínky pro mimořádné snížení výměry správního trestu zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel však v tomto projednáváném případě shledány nebyly. S ohledem na shora uváděné skutečnosti je odpovědnost za přestupek správním orgánem posuzována dle zákona účinného v době spáchání přestupku.“
19. Z citovaného textu lze dovodit, že správní orgán I. stupně posoudil příznivost dvou v úvahu připadajících právních úprav komplexně (tj. nekombinoval vzájemně dílčí instituty z různých právních úprav), kompletně (tj. hodnotil jak zákonná rozpětí

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

jednotlivých pokut, tak rozpětí možné délky uloženého trestu zákazu činnosti, tedy přísnost sazeb obou v úvahu připadajících správních trestů, když jde o jediné v dané věci z hlediska žalobcovy přestupkové odpovědnosti relevantní odlišnosti v daných právních úpravách) a konkrétně (tj. na podkladě konkrétních skutečností panujících v projednávané přestupkové věci, tedy nikoli abstraktně). Způsob, kterým se správní orgán I. stupně s hodnocením příznivosti těchto právních úprav pro žalobce zhostil, pak soud hodnotí jednoznačně jako přezkoumatelný, neboť je z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán I. stupně řídil, co konkrétně vzal v potaz, a jakým způsobem učinil své konečné rozhodnutí o této otázce.

20. Soud přitom souhlasí jak se závěrem, podle něhož nelze v žalobcově případě považovat právní úpravu obsaženou v ZSP s účinností od 1. 1. 2024 pro žalobce v této věci za příznivější z pohledu zákonného rozpětí správního trestu pokuty. Z dané právní úpravy totiž plyne, že s účinností od 1. 1. 2024 by byl žalobce ohrožen pokutou v rozmezí 7 000 Kč – 25 000 Kč, což je podstatné navýšení oproti rozmezí 5 000 Kč – 10 000 Kč, které bylo upraveno v ZSP ve znění účinném do 31. 12. 2023. Zcela správně však správní orgán I. stupně u tohoto závěru neustal, ale zabýval se i rozpětím možného správního trestu zákazu činnosti. V tomto ohledu došlo v ZSP s účinností od 1. 1. 2024 ke zvýšení horní hranice doby možného trestu zákazu činnosti, a to až na 18 měsíců, oproti 12 měsícům dle úpravy účinné do 31. 12. 2023, a to při zachování spodní hranice 6 měsíců. Jako správnou pak soud vyhodnotil i úvahu správního orgánu I. stupně, podle níž by za dané situace k prolomení zásady retroaktivity ve smyslu § 2 odst. 1 PřestZ mohlo dojít pouze za předpokladu, že budou shledány podmínky pro aplikaci § 125e odst. 4 ZSP. Podle tohoto ustanovení vloženého do ZSP novelizací provedenou zákonem č. 271/2023 Sb., s účinností právě od 1. 1. 2024 totiž platí: *„Zákaz činnosti lze uložit na dobu kratší, než je její dolní hranice stanovená tímto zákonem, jestliže by byl zákaz činnosti uložený na této hranici vzhledem k poměrům řidiče nepřiměřeně přísný. Zákaz činnosti musí být v takovém případě uložen alespoň na dobu odpovídající jedné polovině dolní hranice stanovené tímto zákonem.“*
21. Důvodně se proto správní orgán I. stupně vypořádával i s otázkou, zda v žalobcově případě není naplněna hypotéza citované právní normy obsažené s účinností od 1. 1. 2024 v § 125e odst. 4 ZSP, tedy zda by vzhledem k jeho poměrům nebylo možno považovat trest zákazu činnosti uložený na spodní hranici zákonného rozpětí za nepřiměřeně přísný. Tyto podmínky však správní orgán I. stupně v projednávaném případě neshledal.
22. Rovněž tento závěr má soud za správný. Především: žalobci nebyl vůbec ukládán trest zákazu činnosti na jeho spodní hranici, ale v délce 7 měsíců. Jak už bylo výše uvedeno, spodní hranice zákonného rozpětí tohoto správního trestu činila v daném případě 6 měsíců. Již sama tato skutečnost vylučuje v žalobcově případě aplikovatelnost ustanovení § 125e odst. 4 ZSP ve znění účinném od 1. 1. 2024, protože tím, že správní orgány nepovažovaly za dostatečné uložit žalobci trest zákazu činnosti na samé spodní hranici zákonné sazby (což správní orgán I. stupně přiléhavě zdůvodnil kromě jiného žalobcovou problematickou přestupkovou minulostí na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, neboť v době jeho rozhodování měl v kartě řidiče již 14 záznamů), současně tím implicitně také vyslovily, že trest zákazu činnosti na jeho spodní hranici nepovažují v žalobcově případě za nepřiměřeně přísný. Jinak řečeno: pokud by správní orgány považovaly v žalobcově případě trest uložený na samé spodní hranici za nepřiměřeně přísný, jistě by neukládaly současně trest ještě vyšší. Za takové situace vůbec nebyl důvod pro použití § 125e odst. 4 ZSP, který má umožnit za stanovených okolností uložit trest

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zákazu činnosti *ještě mírnější*, než je jeho spodní hranice. Správní orgány ale v posuzované věci odůvodnily, že žalobci nelze za předmětný přestupek uložit trest zákazu činnosti *ani na jeho spodní hranici*. Tím spíše jej nelze uložit ještě ve výměře nižší.

23. K takovému závěru pak správní orgány rozhodně nepotřebovaly provádět žádné dokazování, jak žalobce tvrdí ve své žalobě. Nemohly proto ani porušit jeho veřejná subjektivní práva tím, že takové dokazování neprováděly. Ve věci popsané úvahy totiž neexistovaly žádné skutkové okolnosti, které by bylo třeba dokazováním postavit najisto. V této souvislosti navíc nelze přehlédnout, že ani sám žalobce ve své žalobě neuvedl žádnou skutečnost, pro kterou by se snad domníval, že správní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel potenciálně mu uložený v délce 6 měsíců je pro něj nepřiměřeně přísný. Ani taková argumentace by však nebyla způsobila aplikovatelnost právní úpravy obsažené v ZSP s účinností od 1. 1. 2024 založit, protože správní orgány správně dospěly k závěru, že v žalobcově případě je namístě uložit trest zákazu činností s delší než nejkratší možnou výměrou.
24. Uvedené lze shrnout tak, že správní orgán I. stupně provedl řádné zhodnocení příznivosti obou v úvahu přicházejících úprav zakládajících žalobcovu přestupkovou odpovědnost v projednávané věci, přičemž přezkoumatelným způsobem dospěly ke správnému (zákonnému) závěru, podle něhož bylo namístě aplikovat v tomto případě právní úpravu účinnou v době spáchání přestupku, tedy účinnou do 31. 12. 2023.
25. Ve druhém žalobním bodě tvrdí žalobce, že v posuzovaném případě došlo k porušení zákazu reformace *in peius*.
26. Zákaz reformace *in peius* je zásadou v řízení o opravném prostředku, jejímž účelem je zabránit obavám osoby, která opravný prostředek podává, z možného zhoršení jejího postavení (PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, str. 528). Zásada zákazu reformace *in peius* se však ani ve správním trestání neuplatní paušálně. Správní soudy ve své judikatuře již dovodily, že obecnou platnost zásady zákazu reformace *in peius* nelze bez výslovného ustanovení zákona dovodit (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 6. 2014, č. j. 29 Af 64/2012-147).
27. PřestZ přitom upravuje zákaz reformace *in peius* ve dvou ustanoveních.
28. Podle § 90 odst. 3 PřestZ platí: „*Pokud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.*“
29. Dle § 98 odst. 2 PřestZ pak: „*Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.*“
30. Ze správního spisu k této otázce soud zjistil, že správní orgán I. stupně nejprve rozhodnutím ze dne 19. 7. 2023, č. j. OD/11560/23/Faa, uložil žalobci za daný přestupek správní trest pokuty ve výši 5 000 Kč a správní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Toto rozhodnutí však bylo k žalobcovu odvolání zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 10. 2023, č. j. PK-DSH/14818/23, a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Žalovaný v původním rozhodnutí správního orgánu I. stupně shledal více vad (zmatečná formulace skutkové věty, absence vypořádání uplatněných námitek, nezohlednění všech

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

osobních poměrů žalobce při určení výměr ukládaných správních trestů, neprovedení některých navržených důkazů apod.). Kromě jiného žalovaný uložil správnímu orgánu I. stupně ve svém závazném právním názoru [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], aby řádně zohlednil při stanovení výměry správních trestů žalobcem sdělené osobní poměry či další skutečnosti v tomto ohledu, pokud budou ještě dodatečně sděleny a doloženy (srov. str. 7 citovaného rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2023).

31. Správní orgán I. stupně pak ve svém rozhodnutí ze dne 27. 3. 2024 uložil žalobci oproti svému rozhodnutí ze dne 19. 7. 2023 totožné správní tresty (pokutu a zákaz činnosti), nicméně skutečně v přísnější výměře; pokutu ve výši 6 000 Kč a zákaz činnosti v délce 7 měsíců. Z odůvodnění daného rozhodnutí se podává, že tak učinil jednak na základě zohlednění míry překročení stanovené nejvyšší dovolené rychlosti, jež je sice významné, ale v rámci skutkové podstaty daného přestupku relativně malé (o 2 km/h), což bylo vyhodnoceno ve prospěch žalobce, jednak na základě přihlédnutí k osobě žalobce. Údaje obsažené v jeho kartě řidiče totiž dle správního orgánu I. stupně svědčí o jeho zvýšené nekázní při dodržování zákonných norem v oblasti bezpečnosti silničního provozu, má zde totiž již 14 záznamů, tedy o dva více než v době vydání předchozího rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s bodovým hodnocením 3 bodů. Za poslední tři roky má v evidenční kartě řidiče celkem dva záznamy. Správní orgán I. stupně přihlédl i k osobním poměrům žalobce (které není na tomto místě nutno rekapitulovat) a ke skutečnosti, že za stejný přestupek nedodržení stanovené rychlosti, byť s mírnější právní kvalifikací, byl žalobce relativně nedávno (14. 8. 2023) projednán Policií ČR.
32. Lze tedy konstatovat, že oproti původnímu rozhodnutí ze dne 19. 7. 2023 zjistil správní orgán I. stupně, že žalobci v kartě řidiče v mezidobí přibyly další dva záznamy, přičemž celkem jich má již 14. Na základě tohoto zjištění pak přistoupil správní orgán I. stupně ke shora uvedenému mírnému zvýšení žalobci uložených sankcí.
33. Tím však v projednávané věci nedošlo k porušení zásady zákazu reformace *in peius*.
34. Především je nutno konstatovat, že v nyní projednávané věci nejsou splněny podmínky pro aplikaci ani jednoho ustanovení PřestZ, které zásadu zákazu reformace *in peius* zakotvují. Aplikace ustanovení § 90 odst. 3 PřestZ je vyloučena, protože v dané věci nebyl vydán příkaz. Aplikace ustanovení § 98 odst. 2 PřestZ je pak rovněž vyloučena, protože v dané věci nedošlo ke změně výroku v neprospěch žalobce coby obviněného z přestupku výrokem odvolacího správního orgánu. Zpřísnění uložených sankcí bylo obsaženo v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to poté, co jeho předchozí rozhodnutí bylo odvolacím správním orgánem zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. V takovém případě se ale zásada zákazu reformace *in peius* nemůže uplatnit, protože k jejímu uplatnění chybí zákonný podklad. Správní orgán I. stupně vede znovu prvostupňové řízení a je oprávněn i povinen přihlédnout ke všem skutečnostem, které jsou pro jeho rozhodnutí nezbytné (§ 3 správního řádu) a rovněž z těchto zjištění vyvodit všechny příslušné závěry včetně určení druhu a výměry správního trestu, přičemž nijak omezen svým předchozím (odvolacím orgánem zrušeným) rozhodnutím.
35. Správní orgán I. stupně byl naopak žalovaným (jeho kasačním rozhodnutím ze dne 24. 10. 2023) zavázán mj. k tomu, aby doplnil svá skutková zjištění kromě jiného právě ve vztahu k řádnému zohlednění okolností ovlivňujících stanovení výměry správních trestů, ať už těch, které sám žalobce tvrdí, tak i případné dalších skutečností v tomto ohledu, pokud

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

budou ještě dodatečně sděleny a doloženy. Na tomto místě soud připomíná, že demonstrativní výčet skutečností, k nimž je nutno přihlížet při určení druhu a výměry správního trestu, uvádí § 37 PřestZ. Jsou mezi nimi i okolnosti týkající se osoby pachatele [§ 37 písm. f) PřestZ]. Přihlédnutí při ukládání správního trestu k tomu, že se pachatel přestupku dopustil (v mezidobí od zahájení přestupkového řízení) dalších přestupků obdobné povahy, je nepochybně důvodné. Takové zjištění totiž spoluvytváří náhled na pachatelovo jednání, jeho respekt k právním povinnostem na daném úseku atd. Překračuje-li navíc žalobce opakovaně nejvyšší povolenou rychlost při řízení motorového vozidla v obci (to je případ přestupku ze dne 14. 8. 2023), i přestože je mu známo, že je s ním vedeno správní řízení pro obdobný přestupek, svědčí to nejen o jeho disrespektu k pravidlům silničního provozu, ale zcela to znevěrohodňuje jeho obranu, že se v nyní projednávaném případě jednalo o jakýsi zkrat z rozrušení po hádce s manželkou. Správní orgán I. stupně tedy postupoval řádně, když ve svém novém rozhodnutí přihlédl i k tomu, že žalobce v mezidobí spáchal další obdobné přestupky, což ho následně vedlo k mírnému zpřísnění původně uložené sankce.

36. Uplatnění zásady zákazu reformace *in peius* by v tomto případě ani nedávalo dobrý smysl, neboť by právě vylučovalo řádné zohlednění případně nově zjištěných skutečností (příčemž právě k doplnění skutkových zjištění přímo ovlivňujících určení výměry správních trestů žalovaný správní orgán I. stupně zavázal), čímž by oslabovalo účinnost správních sankcí a ve své podstatě i celého systému správního trestání.
37. Tento závěr podporuje i dostupná doktrína. Helena Prášková k tomu konstatuje: „*Přestupkový zákon upravuje zákaz změny k horšímu jen pro řízení u odvolacího správního orgánu (viz § 98 odst. 2) a pro postup a rozhodnutí orgánu prvního stupně po zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení žádné omezení nestanoví. Prvoinstanční orgán může tedy v novém rozhodnutí posoudit otázku viny i správního trestu a uložit přísnější trest.*“ (PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vydání. Praha: Leges, 2022, str. 537). Právě to se v posuzované věci stalo.
38. Pokud pak žalobce namítá nesprávnou aplikaci § 43 odst. 1 PřestZ v rámci aplikace zásady zákazu reformace *in peius*, je třeba především konstatovat, že se tu jedná o rozdílný institut; možnost upuštění od uložení správního trestu za zákonem stanovených podmínek, nemá se zásadou zákazu reformace *in peius* nic společného, neboť nedopadá na řízení o opravném prostředku, s nímž je zásada reformace *in peius* spjata.
39. Podle § 43 odst. 1 PřestZ platí: „*Od uložení správního trestu lze upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.*“
40. Z citovaného ustanovení plyne, že upuštění od správního potrestání je institutem nenárokovým (arg. „lze upustit“) a výjimečným. Správní orgán tak aplikací tohoto institutu může, pakliže nejsou splněny předpoklady pro užití jiných institutů (např. mimořádného snížení výměry pokuty), posoudit specifické okolnosti konkrétního případu a reagovat tak na situaci, v níž by se ukládaný správní trest jevil být nepřiměřeně přísným nebo by vůbec bylo neúčelné ho ukládat. Institutem upuštění od uložení správního trestu tak lze více individualizovat a diferencovat postih za spáchání přestupku. (srov. VETEŠNÍK, Pavel. § 43 [Upuštění od uložení správního trestu]. In: JEMELKA,

Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 349–350, marg. č. 2.).

41. Žalobce má pravdu potud, že v jeho případě došlo k tomu, že v mezidobí mezi zahájením přestupkového řízení v nyní projednávané věci (doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 20. 4. 2023, č. j. OD/6208/23/Faa) a vydáním napadeného rozhodnutí (6. 6. 2024) byl žalobce podle výpisu z evidenční karty řidiče postižen za další dva přestupky v oblasti silničního provozu. Stalo se tak především 14. 8. 2023, kdy byl žalobce postižen za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) ZSP, tedy rovněž za překročení nejvyšší povolené rychlosti (a to tím, že mu v obci, kde je nejvyšší povolená rychlost 50 km/h, byla naměřena rychlost 78 km/h), za což byla žalobci příkazem na místě uložena pokuta 1 000 Kč. Dne 14. 9. 2023 byl pak žalobce postižen za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. k) ZSP, a to rovněž příkazem na místě uloženou pokutou ve výši 2 000 Kč. O těchto přestupcích se tedy skutečně nekonalo společné řízení. Prvá podmínka aplikace § 43 odst. 1 PřestZ tedy splněna byla.
42. Splněna však zjevně nebyla druhá zákonná podmínka aplikace § 43 odst. 1 PřestZ, která spočívá v tom, že správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by jinak byl uložen ve společném řízení. Pokuty ve výši 2 000 Kč, resp. 1 000 Kč rozhodně nelze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by žalobci měl být uložen v případném společném řízení i za přestupek, který byl projednáván v nyní řešené věci. Jedná se tu o poměrně značně závažný přestupek, jehož znakem skutkové podstaty je velmi vysoké překročení nejvyšší dovolené rychlosti, za který je jednoznačně nutné uložit i správní trest zákazu činnosti. Proto nebyly podmínky aplikace § 43 odst. 1 PřestZ v projednávané věci splněny.
43. Správní orgány tedy v posuzované věci nepochybily ani tím, že ustanovení § 43 odst. 1 PřestZ neaplikovaly, ani tím, že to ve svých rozhodnutích nezdůvodnily. Žalobce se totiž aplikace tohoto ustanovení počal domáhat až v žalobě. Za takové situace správním orgánům nevznikla povinnost se s touto možností výslovně zabývat. Plně postačí, že k aplikaci tohoto ustanovení nepřistoupily, čímž daly najevo, že o upuštění od uložení správního potrestání neuvažují.
44. Jen nad rámec tohoto odůvodnění soud konstatuje, že je mu z úřední činnosti známo, že rozšířený senát NSS projednává věc předloženou mu usnesením ze dne 29. 8. 2024, č. j. 5 As 98/2022-37, která se týká výkladu § 88 odst. 3 PřestZ. Řešení této otázky pak může mít vliv na aplikaci absorpční zásady při ukládání správního trestu. To je však zcela jiná otázka než možnost upuštění od potrestání dle § 43 odst. 1 PřestZ. Aby však tato myšlenková linie byla dořečena, byť ji žalobce neučinil předmětem soudního přezkumu (§ 75 odst. 2 s. ř. s.): soud je v posuzované věci přesvědčen, že správní orgány nijak své povinnosti neporušily, když v rámci hodnocení osoby žalobce coby pachatele přestupku přihlédly k tomu, že se v průběhu přestupkového řízení dopustil dalších dvou přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, v jednom případě dokonce typově zcela stejného, byť relativně méně závažného. Uplatnění absorpční zásady je t. č. vyhrazeno ukládání správního trestu za sbíhající se přestupky ve společném řízení, popř. těm případům, v nichž společné řízení být vedeno mělo a mohlo (§ 88 odst. 1 PřestZ), ale z nějakého důvodu nebylo. V projednávané věci však takové podmínky nenastaly, neboť z pohledu § 88 odst. 3 PřestZ zde k souběhu přestupků vůbec nedošlo, když obou z nich (ze dne 14. 8. 2023 a 14. 9. 2023) se žalobce dopustil až poté, co bylo zahájeno řízení o jeho nyní projednávaném přestupku. Ani z tohoto pohledu tedy správní orgány nepochybily.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Koneckonců, ani součtem žalobci uložených pokut za všechny tři přestupky nebyla překročena horní hranice zákonné sazby pokuty za nyní projednávaný přestupek (jde právě o 10 000 Kč).

Závěr a náklady řízení

45. Jelikož soud neshledal žalobu důvodnou, výrokem I. tohoto rozsudku ji v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaný, neboť žaloba byla zamítnuta. Žalovaný se ale nároku na náhradu nákladů řízení vzdal, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a s. ř. s.).

Plzeň 2. října 2024

JUDr. Ondřej Szalonnás v.r.
samosoudce