



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobkyně: **CONING s.r.o.**, IČO 60915986,
se sídlem Víta Nejedlého 1161/1b, 500 03 Hradec Králové
zastoupená JUDr. Ervínem Perthenem, MBA
advokátem - společníkem advokátní kanceláře PPS advokáti s.r.o.
se sídlem Velké náměstí 135/19, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2024, č. j. KUKHK-18254/DS/2024-2 (Ma),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové (dále též jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 16. 4. 2024, č. j. MMHK/247987/2024/OP/Šed, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání celkem 9 přestupků podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb.,

o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o pozemních komunikacích“). Přestupkové jednání žalobkyně spočívalo v tom, že v rozporu s § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zřídila a provozovala reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez zákonem vyžadovaného povolení. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Konkrétní jednání žalobkyně správní orgán prvního stupně vymezil následovně:

- „III. Nejméně v době od 28. 8. 2013 do srpna 2019 bylo na pozemku p. č. 1365/14 v k. ú. Pražské předměstí, obci Hradec Králové a na pozemku p. č. 548/10 v k. ú. Březhrad, obci Hradec Králové umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. V roce 2017 byla na reklamním zařízení propagována společnost Coning s.r.o., která nabízí billboard k pronájmu.
- VII. Nejméně v době od 12. 5. 2018 do 2. 9. 2019 bylo na pozemku p. č. 1375/13 v k. ú. Pražské Předměstí, obci Hradec Králové, umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- VIII. Nejméně v době od 12. 5. 2018 do 8. 6. 2019 bylo na pozemku p. č. 1365/60 v k. ú. Pražské Předměstí, obci Hradec Králové, umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- X. Nejméně v době od července 2014 do 17. 7. 2019 bylo na pozemku p. č. 441/1 v k. ú. Kukleny, obci Hradec Králové umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- XI. Nejméně v době od 1. 10. 2007 do 7. 5. 2019 bylo na pozemku p. č. 184/9 v k. ú. Vlčkovice u Praskačky, obci Praskačka, umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.
- XII. Nejméně v době od 1. 10. 2007 do 17. 7. 2019 bylo na pozemku p. č. 502/7 v k. ú. Kukleny obci Hradec Králové umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.

- XIII. Nejméně v době od 1. 7. 2007 do března 2020 bylo na pozemku p. č. 533 v k. ú. Hřibsko, obci Stěžery, umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.
- XIV. Nejméně v době od 19. 9. 2017 do 25. 5. 2020 bylo na pozemku p. č. 828/1 v k. ú. Svobodné Dvory, obci Hradec Králové, umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.
- XV. Nejméně v době od 8. 11. 2018 do 25. 5. 2020 bylo na pozemku p. č. 1375/7 v k. ú. Pražské Předměstí, obci Hradec Králové, umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.“

(Poznámka soudu: správní orgán prvního stupně pro snazší orientaci zachoval číslování jednotlivých skutků tak, jak se s nimi žalobkyně seznámila v průběhu správního řízení.)

2. Ohledně dalších 6 skutků správní orgán prvního stupně správní řízení zastavil, neboť došlo k zániku odpovědnosti za přestupky.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl tak, že odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Žalobní argumentace

4. Napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí jsou dle žalobkyně nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, a to zejména pokud jde o posouzení možného naplnění znaků skutkové podstaty přestupku a viny či neviny žalobkyně, když správní orgány dle ní postupovaly v rozporu se zásadou materiální pravdy. Žalobkyně tvrdí, že otázka vlastnictví reklamních zařízení nebyla v řízení řádně vypořádána a závěry o vlastnictví reklamních zařízení jsou podle ní pouze spekulacemi. Pokud existují pochybnosti o vině, mělo by být řízení zastaveno v souladu se zásadou presumpce neviny. V otázce vlastnictví reklamních zařízení žalobkyně dále nesouhlasí ani s přenášením důkazního břemena na ni.
5. Druhá žalobní námitka se týkala výměry pokuty. Ta dle žalobkyně byla uložena v rozporu se zásadou zákazu *reformatio in peius*. Žalobkyně zmínila, že jí nejprve nepravomocně byla uložena pokuta ve výši 52 000 Kč za 13 přestupků, a to rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 12. 2021, č. j. MMHK/088916/2021. Toto rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno rozhodnutím ze dne 20. 1. 2022, č. j. KUKHK-3161/DS/2022-2 (Ma). Sám žalovaný dospěl ve svém zrušujícím rozhodnutí k závěru, že „za jedno reklamní zařízení byla uložena sankce 4 000 Kč“ (13 x 4 000 = 52 000). V dalším řízení byla žalobkyni opakovaně uložena pokuta ve výši 150 000 Kč. Přestože nyní došlo k zastavení řízení ohledně 6 skutků, setrvaly správní orgány na totožné výši pokuty. Došlo tedy k navýšení pokuty (ve smyslu obcházení zásady *reformatio in peius*) na výsledných cca 16 667 Kč za 1

reklamní zařízení (z prvotních 4 000 Kč za 1 reklamní zařízení), tzn. došlo k více jak čtyřnásobnému navýšení v neprospěch obviněného, což svědčí o obcházení zásady *reformatio in peius*, a jedná se tudíž o nezákonný postup, který způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí i jím potvrzeného prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2021, č. j. 29 A 228/2019-81, především na jeho body 19, 21 a 22 odůvodnění, z nichž vyplývá, že pokud odvolací správní orgán ve zrušujícím rozhodnutí vysloví závazný právní názor, ve kterém konstatuje jednoznačnost viny účastníka řízení a současně označí pokutu za nepřiměřeně nízkou, jedná se o takřka učebnicový příklad obcházení zákonného zákazu *reformatio in peius*.

6. Konkrétní výše pokuty je podle žalobkyně nepřezkoumatelná, neboť chybí úvaha, proč byla nyní za 9 přestupků uložena pokuta ve výši právě 150 000 Kč (a ne například 10 000 Kč, 50 000 Kč, nebo 100 000 Kč apod.). Výše pokuty podle ní byla určena zcela arbitrárně, tedy v podstatě příslovečným „pohledem z okna“. Žalovaný si pak podle ní ve zjevné snaze odůvodnit vysokou pokutu fakticky vymyslel korekci pokut o inflaci, přestože zákon toto hledisko neuplatňuje. Rozmezí pokut je stanoveno pevnými částkami, které nepodléhají korekci o inflaci. Jedná se tudíž o nepřipustný výklad norem veřejného práva, zde dokonce sankčního správního práva, v neprospěch žalobkyně.
7. S ohledem na shora uvedené žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neshledá-li soud důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhla žalobkyně, aby soud pokutu pro její zjevnou nepřiměřenost snížil, případně od trestu upustil. Výše uložené pokuty by dle názoru žalobkyně neměla překročit částku rovnající se součinu počtu domnělých skutků a částky 4 000 Kč za jeden skutek.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný úvodem svého vyjádření k žalobě zmínil, že prakticky celý obsah žaloby je kopií obsahu odvolání žalobkyně, proto primárně odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, které jako odvolací orgán vydal, neboť má za to, že se s námitkami žalobkyně vypořádal.
9. K otázce vlastnictví reklamních zařízení uvedl, že žalobkyně bezpochyby měla k reklamním zařízením právní vztah, což bylo prokázáno prostřednictvím smluv, faktur a prohlášení osob, které byly na reklamních zařízeních propagovány. Dle názoru správních orgánů byl tento právní vztah vztahem vlastnickým. Jak uvedl žalovaný i v žalobou napadeném rozhodnutí, za této situace bylo jen věcí žalobkyně, aby prokázala, že vlastníkem reklamních zařízení nebyla. Takové prokázání je přitom (ovšem jen při pravdivosti jejího tvrzení) snadné učinit např. smlouvou o zprostředkování apod. Žádný takový relevantní podklad ovšem žalobkyně za celou dobu vedení správního řízení (tj. několik let) nepředložila. Nejedná se přitom o žádné přenášení důkazního břemene v řízení vedeném z moci úřední, ale jde o to, že správní orgány předešřely, jak a proč dospěly k závěru, že žalobkyně je vlastníkem reklamních zařízení. Pokud však již žalobkyně chtěla uvedené zpochybnit, mohla, ale pak bylo na ní, aby uvedené nejen obecně tvrdila, ale i prokázala. Konstatoval, že uvedená žalobní námitka je koncipována v relativně obecné rovině, neboť neuvádí, která konkrétní úvaha správních orgánů ve vztahu ke konkrétnímu reklamnímu zařízení je nedostatečná.
10. K výši a zdůvodnění uložené sankce žalovaný uvedl, že tvrzení spočívající v tom, že uložil ve zrušujícím rozhodnutí podrobný návod, jak žalobkyni sankcionovat co nejprísněji, je

zcela absurdní, a nic takového se nestalo. Naopak faktem je, že za nelegální jednání žalobkyně bylo možné uložit sankci do 450 000 Kč. K ničemu takovému nedošlo a uložená sankce je ve výši jen jedné třetiny uvedené částky. Zdůraznil, že považuje udělenou sankci za nepřiměřeně nízkou, přičemž prakticky nemá žádný efekt na jednání žalobkyně, jak uvedl i v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, a to i v kontextu jiných srovnatelných kauz, na které žalovaný poukázal. Není tak pravdou, že by byla uložená sankce náhodná, určená „pohledem z okna“ a rovněž není pravdou, že by šlo o případ(y) dostatečně individualizované. Matematické operace uvedené žalobě, jsou dle žalovaného zcela zbytečné. Odůvodnění výše sankce totiž nestojí jen na otázce inflace (kde navíc není mj. zahrnuta ani inflace za polovinu roku 2024), jak se snaží žalobkyně přesvědčit soud.

11. Rovněž odkázal na článek JUDr. RNDr. Jitky Jelínkové, Ph.D., v časopise Správní právo, č. 3 - 4/2022 „*Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek*“, kde je uvedeno: „*Význam ustálené rozhodovací praxe v přestupkových věcech, lze-li o ní u správního orgánu vzhledem k četnosti a charakteru přestupkové agendy hovořit, je tedy takový, že „známá a dostupná správní praxe slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, a je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání“.* Ochranu legitimního očekávání však nelze ztotožňovat s požadavkem na neměnnost rozhodovací praxe. Správní orgány mohou přistoupit ke zvýšení úrovně pokut, „je-li to objektivně nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel“ v určité regulované oblasti, vyžaduje-li to „vyšší společenské povědomí o trestnosti“ určitého jednání a z podobných legitimních důvodů; takovým legitimním důvodem je jistě i změna ekonomických poměrů v čase. (...) Poněkud odlišným způsobem se k uplatnění zásady legitimního očekávání v oblasti správního trestání vyjádřil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 1. 2015, č. j. 7 A 46/2011-33: „Soud má za to, že v oblasti správního trestání je uplatnění zásady legitimního očekávání, resp. práva rovného přístupu, velmi omezeno, neboť subjekt porušující zákonem stanovenou povinnost má „legitimní očekávání“ pouze v rozsahu maximální výše sankce stanovené zákonem. Případné uložení nižší poměrné sankce jinému subjektu nezakládá legitimní očekávání žalobce, že obdobná výše sankce bude uložena i jemu.“
12. Žalovaný upozornil na nelegální jednání žalobkyně, kterého se roky dopouští v souvislosti s umístováním reklamních zařízení a s tím související obstrukce a nepravdivá tvrzení prezentovaná správním orgánům i soudům, ať již přímo žalobkyní, tak i jejím zástupcem, kdy soudy mimo jiné uvedly, že nevěří účelovým tvrzením jednatele žalobkyně (v podrobnostech odkázal na rozsudky Okresního soudu v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2023, č. j. 8 C 301/2020- 28, a Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 10. 2023, č. j. 26 Co 179/2023-256).
13. Závěrem navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Replika žalobkyně

14. Dle názoru žalobkyně je vyjádření žalovaného zejména očerňováním žalobkyně, jímž se snaží odvést pozornost od namítaných nedostatků, jak vyplývají z žalobních bodů. Dle ní žalovaný v rámci řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), již nemůže zhojit vady napadeného rozhodnutí ani prvostupňového rozhodnutí, protože je limitován pouze na obhajování obsahu správního rozhodnutí a tento obsah nelze překročit (a pomyslnou koncentraci prolomit). K odkazu žalovaného na článek „*Posouzení přiměřenosti výše pokuty za přestupek*“ autorky JUDr.

RNDr. Jitky Jelínkové, Ph.D. uvedla, že se jedná toliko o názor konkrétní autorky, jejíž odborná východiska jsou ovlivněna jejím dlouhodobým angažmá ve veřejné správě.

V. Jednání soudu

15. Při jednání soudu dne 16. 1. 2025 pověřený zástupce žalobkyně v souladu s předchozími písemnými podáními zdůraznil, že správní orgány neprovedly dostatečné objasnění otázky vlastnictví předmětných reklamních zařízení a porušení zásady zákazu *reformatio in peius*. Pověřený zaměstnanec žalovaného uvedl, že ve správním řízení bylo prokázáno, že žalobkyně měla právní vztah ke každému z předmětných reklamních zařízení, která nabízela k pronájmu, navíc skutková podstata přestupku hovoří o provozovateli, nikoliv o vlastníkově reklamního zařízení. K postupnému navyšování sankce za přestupky spáchané žalobkyní uvedl, že důvodem pro zrušení prvostupňových rozhodnutí nikdy nebyla jen výše sankce.

VI. Skutkové a právní závěry krajského soudu

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s., přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

17. Z obsahu předloženého správního spisu vyplynulo, že mezi červnem 2018 a červnem 2020 obdržel správní orgán prvního stupně vícero oznámení o podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v umístění nepovolených reklamních zařízení v Hradci Králové, v ochranném pásmu silnice I/37 a v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu.
18. Nejprve byla žalobkyně uznána vinnou příkazem ze dne 25. 7. 2018 ze spáchání dvou skutků, které měla spáchat v blíže nezjištěné době. Proti tomuto příkazu žalobkyně podala odpor. Následně během správního řízení docházelo k rozšiřování předmětu řízení o dalších čtrnáct skutků.
19. Dne 2. 12. 2021 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. MMHK/088916/2021 (dále jen „*první prvostupňové rozhodnutí*“), kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání třinácti přestupků podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích, které spočívaly v jednání v rozporu s § 31 odst. 1 téhož zákona, tj. že zřídila a provozovala reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez zákonem vyžadovaného povolení. Ve vztahu k dalším třem projednávaným přestupkům bylo řízení zastaveno. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 52 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení.
20. K odvolání žalobkyně bylo první prvostupňové rozhodnutí v rozsahu vyslovené viny a uloženého trestu zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 1. 2022, č. j. KUKHK-3161/DS/2022-2 (Ma) (dále jen „*první druhostupňové rozhodnutí*“), neboť správní orgán prvního stupně nereagoval na námitky žalobkyně. Dalším důvodem zrušení byl nezákonný postup správního orgánu prvního stupně při stanovení výměry pokuty. Správní orgán prvního stupně dle žalovaného nesprávně konstatoval, že pokuta nad 50 000 Kč může být pro žalobkyni likvidační. Současně žalovaný vyslovil názor, že sankce 4 000 Kč za jedno reklamní zařízení u silnice I. třídy není sankce, ale výsměch spravedlnosti.

21. Dne 11. 7. 2022 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. MMHK/113957/2022 (dále jen „*druhé prvostupňové rozhodnutí*“), kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání šestnácti přestupků podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích, které opět spočívaly v jednání v rozporu s § 31 odst. 1 téhož zákona. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení.
22. K odvolání žalobkyně bylo i druhé prvostupňové rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 8. 2022, č. j. KUKHK-29600/DS/2022-3 (Ma) [dále jen „*druhé druhostupňové rozhodnutí*“], neboť správní orgán prvního stupně neuvedl, zda se reklamní zařízení nacházela v silničním ochranném pásmu. Dále mj. instruoval správní orgán prvního stupně v tom smyslu, že za souběh více přestupků je možné zvýšit horní hranici zákonné sazby o polovinu, tedy ze 300 000 Kč na 450 000 Kč.
23. Následně dne 4. 10. 2022 správní orgán prvního stupně oslovil oddělení pozemních komunikací Magistrátu města Hradce Králové s žádostí o poskytnutí podkladů pro správní řízení – sdělení, zda se předmětná reklamní zařízení nacházela po celou dobu v ochranném pásmu silnic I. třídy. Dne 21. 11. 2022 správní orgán prvního stupně obdržel odpověď, že ve všech 16 případech stála dotčená reklamní zařízení v místech, kde existovalo silniční ochranné pásmo a kde se nenacházelo souvisle zastavěné území obce.
24. Dne 25. 1. 2023 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. MMHK/222453/2022 (dále jen „*třetí prvostupňové rozhodnutí*“). Tentokrát ve výroku konstatoval, že žalobkyně spáchala přestupek podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích a § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“), neboť se dopustila jednání v rozporu s § 31 odst. 1 téhož zákona. Podle instrukce žalovaného zvýšil horní hranici zákonné sazby o polovinu a v rámci takto zvýšené sazby uložil trest ve výši její jedné třetiny, tedy 150 000 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 3. 2023, č. j. KUKHK-10363/DS/2023-4 (Ma) [dále jen „*třetí druhostupňové rozhodnutí*“], v části týkající se jednoho skutku zrušil a řízení zastavil, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
25. Zdejší soud poté rozsudkem ze dne 28. 11. 2023, č. j. 31 A 16/2023-74, zrušil jak třetí druhostupňové, tak i třetí prvostupňové rozhodnutí, a to z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti, jelikož jednání žalobkyně bylo správními orgány posouzeno jako pokračování v přestupku ve smyslu § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky, avšak žalobkyně byla potrestána za spáchání více přestupků v jednočinném souběhu.
26. Následně správní orgán prvního stupně a žalovaný rozhodli tak, jak je specifikováno v části I. tohoto rozsudku.

B. Právní závěry

27. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. Vyšel při tom z následující právní úpravy.
28. Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení.*“
29. Podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích „*právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 31 zřizuje nebo provozuje reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení podle § 31 odst. 1 nebo nedodrží podmínky tohoto povolení.*“

30. Podle § 42b odst. 6 písm. b) zákona o pozemních komunikacích „za přestupek lze uložit pokutu do 300 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e), f), g), i), k), l), m), o) a q).“
31. Podle § 42 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.“
32. Podle § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „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.“
33. Žalobkyně nejprve vznesla námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů v té souvislosti, že se nevypořádává s otázkou vlastnictví předmětných reklamních zařízení a dostatečně neodůvodňuje výši uložené pokuty.
34. K obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS; ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS; ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64; nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud či správní orgán řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě či odvolání nebo vyjádření; proč považoval (žalobní) námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94; ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02), je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů, resp. správních orgánů, svá rozhodnutí řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. § 54 odst. 2 s. ř. s., ve správním řízení § 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud zcela reagovat na námitku účastníka.
35. Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, Nejvyšší správní soud uvedl, že „nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

36. Souhrnně lze konstatovat, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Takové vady soud v přezkoumávaném rozhodnutí a jemu předcházejícím prvostupňovém rozhodnutí neshledal. K otázce vlastnictví reklamních zařízení a odůvodnění výše pokuty se soud vyjádří níže v rámci vypořádání příslušných žalobních bodů.
37. Žalobkyně nejprve namítala, že otázka vlastnictví reklamních zařízení nebyla v řízení řádně vypořádána a závěry správních orgánů o vlastnictví reklamních zařízení jsou podle ní pouze spekulacemi. Jinými slovy se žalobkyně snaží zříct odpovědnosti za spáchaný přestupek s tím, že jej může spáchat pouze vlastník reklamního zařízení. Taková argumentace žalobkyně není správná. Krajský soud ve shodě s žalovaným předně podotýká, že podle skutkové podstaty vyjádřené v § 42 odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích, se přestupku dopustí provozovatel reklamního zařízení, nikoliv nutně jeho vlastník. Správní orgán prvního stupně se přitom vztahem žalobkyně ke všem jednotlivým reklamním zařízeními podrobně zabýval a z jeho zjištění vyplynulo, že žalobkyně dlouhodobě nabízela reklamní zařízení k pronájmu jako jejich provozovatelka. Například pokud jde o přestupek uvedený pod číslem III, v roce 2017 byla na reklamním zařízení propagována žalobkyně, která jej nabízela k pronájmu. V případě přestupku uvedeného pod číslem VII byla v roce 2019 na reklamním zařízení propagována společnost MK s.r.o., která během správního řízení poskytla fakturu, dle které si reklamní plochu pronajala od žalobkyně. Obdobným způsobem správní orgán prvního stupně zjistil právní vztah žalobkyně k reklamním zařízeními ohledně všech přestupků. V této souvislosti krajský soud odkazuje na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, v němž jsou na stranách 7 až 17 podrobně popsána zjištění, ze kterých jednoznačně plyne, že to byla právě žalobkyně, která předmětná reklamní zařízení nabízela k pronájmu za účelem propagace. Proto i krajský soud dospěl k závěru, že není pochyb o tom, že žalobkyně reklamní zařízení provozovala, a naplnila tak příslušnou skutkovou podstatu přestupku. Ve shodě s žalovaným nutno dále podotknout, že žalobkyně neoznačila žádný jiný subjekt, který měl reklamní zařízení vlastnit či provozovat. K přenášení důkazního břemene na žalobkyni tím nedochází, neboť, jak je uvedeno výše, správní orgán prvního stupně dostatečně prokázal, že reklamní zařízení provozovala sama žalobkyně.
38. K porušení zásady zákazu změny k horšímu žalobkyně odkazovala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2021, č. j. 29 A 228/2019-81. Podle zdejšího soudu není na souzenou věc tento rozsudek aplikovatelný, neboť z něj vyplývá, že o obcházení zásady zákazu *reformatio in peius* se jedná, pokud odvolací orgán zruší prvostupňové rozhodnutí s tím, že konstatuje jednoznačnost viny účastníka řízení a současně označí uloženou pokutu za nepřiměřeně nízkou, tedy pokud účelem nového řízení není nic jiného, než zpřísnit uloženou sankci. O takovou situaci v nyní projednávaném případě nešlo. První tři prvostupňová rozhodnutí byla zrušena vždy nejen co do výše uložené sankce, ale zejména co do posouzení otázky viny. Poprvé bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno žalovaným zejména z důvodu, že správní orgán prvního stupně nereagoval na námitky žalobkyně. Primárním důvodem ke zrušení druhého prvostupňového rozhodnutí bylo to, že prvostupňový orgán neuvedl, zda se reklamní zařízení nacházela v silničním ochranném pásmu. Potřetí byla rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušena zdejším krajským soudem z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť nebylo zřejmé, zda žalobkyně spáchala jeden přestupek pokračující, nebo vícero stejných přestupků v souběhu. Vždy se tedy správní orgán prvního stupně opětovně zabýval nejprve posouzením otázky viny.

39. Naopak plně aplikovatelné jsou závěry, které k otázce uplatnění trestněprávní zásady zákazu *reformatio in peius* v přestupkovém řízení uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42 (byť se vztahuje ke znění § 82 již neúčinného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jeho závěry lze vztáhnout i k aktuálně účinnému zákonu o odpovědnosti za přestupky), v níže uvedených bodech:

„[43] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani kasační námitku vztahující se k porušení zásady zákazu *reformationis in peius*. Úvodem je třeba zmínit, že pro trestnost přestupků platí v zásadě obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. Přestupkem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a správní orgán za ně ukládá zákonem stanovený trest. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a přestupky bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ předmětem správního trestání a naopak (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007 – 10, ve vztahu ke správním deliktům). Z premisy jednoty a vnitřní bezrozpornosti právního řádu pak vyplývá, že zásady správního trestání mají stejný (ústavní) základ jako zásady v trestním právu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, nebo ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 As 80/2013 – 42).

[44] V trestním právu uvedená zásada tradičně nalézá své uplatnění. Komentář k trestnímu řádu zákaz změny k horšímu odůvodňuje nutností garantovat možnost obviněného napadnout rozsudek v co nejširším rozsahu bez obav z rizika, že si situaci zhorší (Šámal, P. a kolektiv, *Trestní řád, komentář*, 7. vydání, 2013, C. H. Beck str. 1808 a 3097). Zákaz *reformationis in peius* nutno důsledně chápat jako garanci svobody odvolacího práva. Proto je třeba jej pojímat co možná nejširěji, jinak by se právo na podání opravného prostředku stalo do značné míry formálním, když sice určité osoby by měly právo podávat opravné prostředky, ale z obav, že toto právo by se mohlo obrátit proti nim, by ho raději nevykonávaly (srov. Šámal, P., *K úpravě trestního procesu*, in *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha, Karolinum, 2004, str. 328). Zákaz *reformationis in peius*, tedy princip zákazu změny k horšímu, vyjadřuje v trestním řízení obecně požadavek zákazu zhoršení postavení osoby, která podala opravný prostředek nebo v jejíž prospěch byl opravný prostředek jinou oprávněnou osobou podán, a to jak přímo v opravném řízení, tak i v následujícím řízení po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 5 Tdo 741/2013).

[45] Pro oblast správního trestání však z ústavněprávních předpisů nelze dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, a to ani z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08). Skutečnost, že při správním trestání se zásada zákazu *reformationis in peius* bez výslovného zákonného zmocnění neuplatní, nelze považovat za protiústavní, ačkoliv část odborné veřejnosti pokládá takový postup za nesprávný (včetně stěžovatelem zmíněného článku P. M.).

[46] V případě správního trestání se tak zákonodárci nabízí relativní volnost v tom, jak na zákonné úrovni pravidla odvolacího řízení a řízení následujícího po případném zrušení rozhodnutí prvního stupně upraví. Již ze samotného srovnání s právní úpravou trestního práva procesního lze vysledovat podstatné rozdíly. Trestní proces vychází důsledně z chápání zásady zákazu změny k horšímu ve shora uvedeném významu, což se odráží i v příslušných ustanoveních zákona. Podle § 254 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

(trestní řád) [dále jen „trestní řád“] platí, že v neprospěch obžalovaného může odvolací soud změnit napadený rozsudek jen na podkladě odvolání státního zástupce, jež bylo podáno v neprospěch obžalovaného. Pokud odvolací soud sám napadený rozsudek nezmění, ale zruší jej a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí soudu prvního stupně, pravidla postupu jsou stanovena v § 264 trestního řádu. Podle odst. 2 tohoto ustanovení, byl-li napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného, nemůže v novém řízení dojít ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch.

[47] Naproti tomu ve věci přestupků dle § 82 zákona o přestupcích platí, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Zákon výslovně stanoví, že změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného nelze v odvolacím řízení. Pro následný postup orgánu prvního stupně po zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení zákon o přestupcích ani správní řád žádná zvláštní pravidla nestanoví.

[48] Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu platí, že jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání. Výsledkem zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení dle obecných ustanovení správního řádu je tedy nové projednání věci. V něm má účastník řízení plnohodnotnou možnost bránit se proti skutkovým i právním závěrům správního orgánu, včetně případné korekce závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí. Ostatně, hlavní smysl omezení změny uložené sankce k horšímu v odvolacím řízení spočívá právě v tom, aby účastník řízení bylo umožněno na přísnější posouzení věci reagovat adekvátní obranou ještě v rámci správního řízení.

[49] Zákaz změny k horšímu v odvolacím řízení plyne a contrario i z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož odvolací orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu: „Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem“ nemá před § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu přednost. Ve srovnání s úpravou v trestním řádu nelze opomenout, že v případě správního trestání, včetně přestupkového řízení, nevystupuje jako účastník tohoto řízení „veřejný“ žalobce; povinnost zrušit napadené rozhodnutí pro rozpor s právními předpisy, aniž by kdokoli mohl podat odvolání do výroku o vině či trestu v neprospěch přestupce, tak leží na odvolacím orgánu, který dle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

[50] Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 2 AfS 67/2013 – 53, z něhož dovozuje zásadu všeobecného zákazu změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele při správním trestání stejným způsobem, jakým je upravena v citovaných ustanoveních trestního řádu. Nejvyšší správní soud tuto interpretaci nesdílí. Je pravdou, že v citovaném rozsudku je zmiňována odborná literatura, která považuje zákaz změny k horšímu za reálnou garanci odvolacího práva, která musí platit pro řízení jako celek (jde o stejný článek, na nějž stěžovatel odkazuje v kasační stížnosti). Na tyto úvahy navazuje i vyslovený závěr,

že z hlediska zákazu zakotveného v § 90 odst. 3 správního řádu je třeba správní řízení brát jako celek. Opačný výklad by mj. umožnil snadné obcházení zákazu změny k horšímu. Tento závěr byl nicméně vysloven v situaci, kdy odvolací správní orgán potvrdil prvostupňové rozhodnutí ve výroku o vině a zrušil pouze výrok o trestu, kterým byla uložena pokuta. Tím de facto závazně vymezil možný postup orgánu prvního stupně a neponechal žádný prostor pro úvahu, k níž by bylo možno dospět při doplnění skutkových zjištění. V takovém případě skutečně tvoří všechna rozhodnutí jeden celek sestávající z prvního prvostupňového rozhodnutí (v části, kterou bylo rozhodnuto o vině), odvolacího rozhodnutí, druhého prvostupňového rozhodnutí (v části, kterou bylo rozhodnuto o trestu) a následného zamítavého odvolacího rozhodnutí.

[51] V nyní posuzovaném případě však bylo rozhodnutí prvního stupně odstraněno a správní orgán opětovně celou věc projednal v novém řízení, v němž byly všechny skutkové a právní otázky znovu hodnoceny a stěžovateli byla dána plná možnost k uplatnění jeho práv. Jak upozorňuje i žalovaná, z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu výslovně vyplývá, že se jeho závěry vztahují výhradně na situaci, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí pouze ve výroku o trestu. Pokud správní orgán znovu váží o vině i o pokutě, je nová úvaha o výši pokuty možná.“

40. Podle Nejvyššího správního soudu platí, že zákaz změny v neprospěch obviněného nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci, pokud bylo jeho původní rozhodnutí jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu znovu v plném rozsahu.
41. Obdobně např. z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 10. 2024, č. j. 63 A 10/2024-56, vyplývá, že v případě, že je věc vrácena prvostupňovému orgánu k novému projednání se zásada zákazu *reformatio in peius* nemůže uplatnit, protože k jejímu uplatnění chybí zákonný podklad. Správní orgán prvního stupně totiž vede znovu prvostupňové řízení a je oprávněn i povinen přihlédnout ke všem skutečnostem, které jsou pro jeho rozhodnutí nezbytné a rovněž z těchto zjištění vyvodit všechny příslušné závěry včetně určení druhu a výměry správního trestu, přičemž není nijak omezen svým předchozím (odvolacím orgánem zrušeným) rozhodnutím. Tento závěr podporuje i dostupná doktrína. Komentářová literatura 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.
42. K výši uložené pokuty je třeba nejprve konstatovat, že pro uložení správního trestu pokuty za předmětné přestupky projednávané ve společném řízení je dle § 42 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích ve spojení s § 42 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky stanovena maximální hranice 450 000 Kč. Pokuta, která byla uložena ve výši 150 000 Kč, tedy činí jednu třetinu z maximální možné výše pokuty. Samotné výši pokuty správní orgán prvního stupně věnoval téměř dvě strany svého rozhodnutí. Vyplývá z něj, že zohlednil povahu a závažnost přestupků, polehčující a přitěžující okolnosti, způsob jejich spáchání, dále také majetkové poměry žalobkyně, přičemž vycházel z výsledků hospodaření žalobkyně za roky 2017 až 2021. Zabýval se rovněž tím, zda výsledná výše pokuty nebude mít pro žalobkyni likvidační charakter. Současně dbal na to, aby pokuta plnila preventivní funkci. S jeho odůvodněním se ztotožnil i žalovaný, byť ne zcela případně argumentoval i mírou inflace v České republice za poslední tři roky. Dle názoru krajského soudu se zejména správní orgán prvního stupně výměře správního trestu pokuty

věnoval ve standardním rozsahu a výslednou výši pokuty pečlivě a řádně odůvodnil. Jak totiž shrnul Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 20. 7. 2023, č. j. 1 As 34/2023-55: *„Správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady ve svém komplexu. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů proto tvoří jeden celek. Odvolací či rozkladový orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškrtnutí“ (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu.“*

43. Krajský soud se dále zabýval návrhem žalobkyně na moderaci uložené pokuty, přičemž dospěl k závěru, že pro tento postup nejsou splněny zákonné podmínky.
44. Dle § 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.“*
45. Nejvyšší správní soud k tomu například v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS uvedl, že *„moderační právo má místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“* V rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, k tomu dále doplnil, že *„[s]myslem a účelem moderace totiž není hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“*
46. Stanovení výše pokuty je výrazem diskrečního oprávnění správního orgánu, do nějž mohou správní soudy formou tzv. moderace zasahovat pouze výjimečně, a to zpravidla tehdy, pokud by uložená sankce byla zjevně nepřiměřená. Krajský soud neshledal, že by správní orgán prvního stupně, potažmo žalovaný při stanovení výše pokuty jakkoli vybočili ze zákonných mezí, resp. že by snad nedostáli požadavkům individualizace trestu. V této souvislosti dostatečně hodnotili příslušná kritéria. Správní orgány žalobkyni vyměřily pokutu ve výši jedné třetiny maximální zákonné sazby, což je indikátorem toho, že uložená sankce zjevně nepřiměřená není, neboť bylo zjištěno, že žalobkyně páchala velké množství přestupků po dobu několika let (minimálně od roku 2007 do roku 2020).

Soud konstatuje, že s ohledem na skutkové okolnosti případu nepovažuje uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou.

47. O návrhu na moderaci uložené pokuty soud nerozhodl samostatným výrokem, neboť je mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten ve svých rozsudcích ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, a ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 As 6/2010-71, uvedl, že v situaci, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti napadeného správního rozhodnutí a (současně) neshledá výši uložené sankce zjevně nepřiměřenou, zamítne žalobu jako celek, tj. souhrnně všechny návrhy, které byly v žalobním petitu uvedeny, jediným výrokem („*Žaloba se zamítá.*“), je však povinen vypořádat se s každým takovým návrhem v odůvodnění rozsudku.

VII. Závěr a náklady řízení

48. Žádné z žalobních námitek krajský soud nevyhověl, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
49. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. krajský soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovanému podle obsahu spisu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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

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

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

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

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

Hradec Králové 23. ledna 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu