

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **L. D.,** zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2016, č. j. 28 A 10/2015 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Rozhodnutím Městského úřadu Jičín (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. DOP 81/2015, č. j. MuJc/2015/4174/DOP/Kva, byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 7000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí a povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 5. 2. 2015 v 01:18 hodin řídil osobní motorové vozidlo tov. zn. Škoda Octavia, rz. X, a při jízdě po silnici č. I./35, ve směru jízdy od obce Hořice na obec Jičín. Při průjezdu obcí Úlibice, ve vzdálenosti 250 metrů za dopravní značkou označující začátek obce, byla jeho vozidlu řádně ověřeným silničním radarovým rychloměrem RAMER 10C, v. č.

12/0024, s dobou platnosti ověření do 19. 10. 2015, naměřena rychlost 93 km/h. Po odečtu možné odchylky měření, která při rychlosti do 100 km/h činí 3 km, jel žalobce v obci, tedy v místě, kde je zákonem stanovena maximální rychlost jízdy 50 km/h, rychlostí 90 km/h, tedy nejvyšší dovolenou rychlost překročil o 40 km/h. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce blanketní odvolání, které žalovaný (dále jen „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 7. 8. 2015, č. j. 19350/DS/2015-3/SR, zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Proti rozhodnutí stěžovatele žalobce brojil žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) shledal důvodnou a rozhodnutí stěžovatele zrušil jako nezákonné a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud dovodil, že odůvodnění výše sankcí (zejména pokuty), které byly uloženy žalobci, je nepřezkoumatelné, neboť správní orgán I. stupně se podrobně nezabýval všemi hledisky pro jejich ukládání a přesvědčivě neodůvodnil, ke kterému hledisku přihlédl, jaký vliv mělo dané hledisko na ukládané sankce a jejich výši ve vztahu ke konkrétním okolnostem posuzované věci. Zásadní pochybení spatřoval zejména v tom, že správní orgán I. stupně považoval za přitěžující okolnost skutečnost, že přestupek byl spáchán v obci, což je však součást zákonné skutkové podstaty předmětného přestupku. Takový postup odporuje zákazu dvojího přičítání téhož; při zvažování výše sankce nelze vycházet z protiprávního jednání jako takového. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně není patrno, jak hodnotil skutečnost, že přestupek byl spáchán v noci. V této souvislosti byla uvedena pouze informace o prodloužení brzdné dráhy, která je však stejná ve dne i v noci. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí neuvedl ani své úvahy ohledně míry a způsobu zavinění žalobce; z jeho rozhodnutí ani ze správního spisu není zřejmé, jaké žalobcovy pohnutky byly hodnoceny, přestože správní orgán I. stupně uváděl, že tato kritéria hodnotil. Uvedené vady nebyly odstraněny ani stěžovatelem v odvolacím řízení, což zatížilo také jeho rozhodnutí v části týkající se odůvodnění výše uložených sankcí nepřezkoumatelností. Krajský soud dále neshledal důvodnou žalobní námitku, že rychlost byla měřena v rozporu s návodem k obsluze.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně neuvedl, z jakého důvodu napadá rozsudek krajského soudu, z jejího obsahu je však zřejmé, že uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Namítal, že se krajský soud neměl zabývat námitkou týkající se nedostatečnosti odůvodnění sankcí uložených žalobci, neboť žalobce ji vznesl až v žalobě, přestože ji mohl uplatnit v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně; žalobce nemohl svou pasivitu ve správním řízení zhojit až v řízení soudním (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 – 43; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Odůvodnění výše sankcí uložených žalobci není podle stěžovatele nepřezkoumatelné, neboť správní orgán I. stupně přihlédl ke všem kritériím pro ukládání sankcí vymezeným v § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990, o přestupcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o přestupcích“). K závažnosti přestupku konstatoval, že se jedná o výrazné

porušení pravidel silničního provozu a narušení bezpečnosti jeho účastníků. Zohlednil rovněž okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, a jeho následky, přičemž jen shodou okolností nedošlo k újmě na zdraví nebo k majetkovým škodám. Přihlédl také k osobě žalobce, neboť hodnotil, že jsou u něj v posledních třech letech evidovány dva záznamy přestupků, přičemž se vždy jednalo o překročení maximální povolené rychlosti v obci. Uvedená skutečnost byla vyhodnocena jako přitěžující okolnost. Zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel pak byl uložen na spodní hranici zákonného rozpětí, neboť se jednalo o první prohřešek související se zákazem řízení motorových vozidel. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou hodnoceny uložené sankce jako odpovídající z hlediska generální a individuální prevence a jako dostatečné z hlediska jejich výchovného účinku. Stěžovatel připouští, že nedošlo ke zhodnocení způsobu a míry zavinění žalobce. Podle jeho názoru ovšem není uvedené pochybení podstatné a nemá vliv na objektivní závažnost prokázaného jednání žalobce, proto by nemělo vést ke zrušení jeho rozhodnutí. Další kritérium dle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, zda pachatel byl za týž skutek postižen v disciplinárním řízení, které je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, č. j. 2 As 35/2004 - 53, publ. pod č. 406/2004 Sb. NSS, polehčující okolností, bylo v nyní projednávané věci neaplikovatelné. Žalobce neuváděl a ani z okolností případu není zřejmé, že by byl žalobce pro týž skutek v disciplinárním řízení již potrestán.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů požadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu plyne, že žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně blanketní odvolání, v němž zároveň požádal správní orgán I. stupně o zaslání kopie spisového materiálu a o sdělení, kdo bude ve věci rozhodovat, a uvedl, že odvolání bude doplněno v zákonné lhůtě. Stěžovatel žalobce následně vyzval výzvou ze dne 22. 7. 2015 k odstranění nedostatků odvolání ve lhůtě 5 dnů od doručení výzvy. Žalobce ve stanovené lhůtě ani později odvolání nedoplnil a stěžovatel s odkazem na § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o jeho odvolání rozhodl způsobem výše uvedeným. V žalobě poté žalobce namítal, že *„výše sankce není řádně odůvodněna, a sankce peněžní pokuty ve výši 7000 Kč tak není důvodná, což činí rozhodnutí nezákonným“* a následně dále svou úvahu rozvinul.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. krajské soudy přezkoumávají napadené výroky správních rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V projednávané věci žalobce konkrétně nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného namítl, jak shora uvedeno. Krajský soud se proto v souladu s dispoziční zásadou uvedenou námitku zabýval. Pro úplnost je vhodné uvést, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, je krajský soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení (tj. také pro nepřezkoumatelnost), byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, rovněž tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání správního rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 – 43, jímž argumentuje žalovaný, na posouzení přezkoumatelnosti správního rozhodnutí nedopadá; týká se možnosti uplatnění nových skutečností a důkazů v odvolacím řízení a v řízení o žalobě.

Na přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu je mimo jiné kladen požadavek, aby bylo seznatelné, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23, publ. pod č. 27/1994 SJS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46). Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání (§ 12 odst. 1 zákona o přestupcích) je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování o sankci veden. Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat všemi hledisky, které zákon předpokládá, přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a uvést, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce.

K otázce nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí ve vztahu k uloženým sankcím za přestupek se v obdobné věci jak po právní, tak i po skutkové stránce vyjádřil zdejší soud v rozsudku ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016 - 52, v němž uvedl: „*Nejvyšší správní soud však shledal zásadní pochybení správního orgánu v zcela nedostatečném odůvodnění okolností zvyšujících závažnost stěžovatelova jednání, a tudíž i v odůvodnění samotné výše uložené pokuty. Stěžovateli byla uložena sankce za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, podle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km.h-1 nebo mimo obec o méně než 30 km/h. Za skutečnosti přitěžující považoval správní orgán pouze to, že stěžovatel porušil nejvyšší povolenou rychlost v obci na silnici první třídy, v pracovní den a v denní době. Je tak evidentní, že správní orgán považoval za přitěžující mj. také okolnost, že se přestupek stal v obci, což je součástí zákonné skutkové podstaty předmětného přestupku. Dle ustálené judikatury je však takový postup nepřípustný, neboť zakládá porušení zásady dvojího přičítání. Tato zásada spočívá v tom, že k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty správního deliktu, nelze přihlédnout jako k okolnosti polehčující či přitěžující v úvaze při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přitěžující. Při zvažování výše pokuty lze tedy vycházet z různých kvantitativních a*

kvalitativních aspektů, následků či závažností, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoli z protiprávnosti jednání jako takového (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 211/2006 - 34, publ. pod č. 1728/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005 - 68).“

V nyní projednávané věci je z rozhodnutí správního orgánu I. stupně zřejmé, že stejně v jako případě, který byl posuzován ve výše citovaném rozsudku, považoval za přitěžující okolnost skutečnost, že protiprávního jednání se žalobce dopustil v obci, což je však součástí zákonné skutkové podstaty předmětného přestupku. Takový postup je nepřípustný, neboť porušuje zásadu zákazu dvojího přičítání téhož, jak již bylo v citovaném rozsudku rozvedeno.

Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně není ani patrno, jak přihlížel k okolnosti, že k protiprávnímu jednání žalobce došlo v noci. Správní orgán I. stupně pouze uvádí, že *„i přes to, že měření probíhalo v noční době, jedná se o hrubé porušení pravidel silničního provozu, neboť brzdná dráha se při této rychlosti na suchém povrchu prodlouží oproti rychlosti 50 km/hod. o 28 metrů a v případě pohybujícího se chodce by řidič nebyl schopen reagovat a vozidlo zastavit.“* Z uvedeného popisu ovšem není jasná úvaha, zda skutečnost, že rychlost žalobcova vozidla byla měřena v noční době, je okolností přitěžující nebo polehčující. Brzdná dráha jedoucího vozidla je totiž stejná jak ve dne, tak v noci, což rozvedl již krajský soud.

K hodnocení jednotlivých kritérií pro stanovení výše sankce dle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích Nejvyšší správní soud uvádí, že druh a výměra sankce musí odpovídat závažnosti přestupku, která vyplývá zejména ze všech v zákoně demonstrativně uvedených kritérií. Uvedené ovšem nevylučuje, aby byla hodnocena i jiná kritéria v zákoně neuvedená. Uloží-li proto správní orgán sankci, aniž přihlédne ke způsobu spáchání přestupku, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, překročí tím zákonem stanovené meze správního uvážení, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nezákonné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 - 51). Správní orgán I. stupně v rámci odůvodnění uložených sankcí pouze obecně uvedl, že při rozhodování hodnotil způsob spáchání přestupku a jeho možný následek a okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, míru a způsob jeho zavinění, jakož i pohnutky, které žalobce vedly ke spáchání přestupku. K uvedeným kritériím však neuvedl žádné konkrétní poznatky či informace; omezil se pouze na prosté konstatování, které ničím nepodložil. Za takové situace správní orgán I. stupně nedostál požadavku, aby hodnotil všechna hlediska v § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť není přípustné se s nimi vypořádat pouhým konstatováním, že tato kritéria byla hodnocena, aniž by bylo uvedeno jejich konkrétní hodnocení.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že shodně s krajským soudem shledal zásadní pochybení správních orgánů při odůvodnění výše uložených sankcí. Ačkoli správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí a vady prvostupňového řízení lze odstranit v řízení odvolacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006 - 65), v nyní projednávané věci se tomu tak nestalo. Stěžovatel pouze shrnul, jaká kritéria správní orgán I. stupně hodnotil, podotkl, že předmětné jednání je nejen porušením pravidel silničního provozu, ale rovněž společensky nebezpečným jednáním, a konstatoval, že výše uložené sankce je v souladu se zákonem. Nevypořádal se tedy řádně se všemi hledisky pro ukládání sankce dle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, které správní

orgán I. stupně nezohlednil. Rozhodnutí správních orgánů tak zůstala v uvedeném ohledu nedostatečně odůvodněná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 - 51). Krajský soud proto postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost. V této souvislosti zdejší soud jen pro úplnost podotýká, že krajský soud nijak nevytýkal správním orgánům, že by se nevypořádaly s kritériem, zda byl stěžovatel za týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Tato okolnost se nepodává ani z obsahu správního či soudního spisu.

IV. Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalobci, který měl ve věci úspěch a měl by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. února 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu