



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **L. M.**, zastoupená JUDr. Irenou Wenzlovou, advokátkou, se sídlem Sovova 709/5, Litoměřice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2013, č. j. KrÚ 19045/2013/ODSH/8, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 22. 8. 2013, č. j. 53 A 4/2013 - 30,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Strážník obecní policie dne 22. 9. 2012 zjistil, že v Pardubicích na Wernerově nábřeží v obytné zóně mimo vyznačené parkoviště stojí automobil, jehož provozovatelkou je žalobkyně (dále „stěžovatelka“), což pokládal za přestupek, tak na vozidlo umístil žádost pro nepřítomného řidiče. Po měsíci se na služebnu městské policie dostavila stěžovatelka a požadovala projednání přestupku ve správním řízení, přičemž se odmítla jakkoli vyjádřit. Po předání věci Magistrátu města Pardubic (dále jen „správní orgán prvního stupně“) byla stěžovatelka předvolána k podání vysvětlení na den 17. 1. 2013. Protože se nedostavila ani neomluvila, uložil jí správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 29. 1. 2013, č. j. OSA/P-1817/12-D/11 pořádkovou pokutu 1 000 Kč. Žalovaný toto rozhodnutí potvrdil a odvolání stěžovatelky zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalobu proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“), proti němuž směřuje nyní projednávaná kasační stížnost stěžovatelky.

[2] Krajský soud shledal přezkoumávané rozhodnutí zákonným, když dospěl k závěru, že byly naplněny podmínky pro uložení pořádkové pokuty, neboť stěžovatelka měla povinnost se ke správnímu orgánu prvního stupně k podání vysvětlení dostavit, byla k tomu řádně vyzvána, bez omluvy se nedostavila a nebyl důvod k dožádání jiného správního orgánu k provedení tohoto úkonu.

II. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[3] Včasnou kasační stížností uplatnila stěžovatelka důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a namítala, že správní orgány i soud postupovaly v rozporu se zákonem, Ústavou a čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „Úmluva“). Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

[4] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), jež je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[5] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[6] Prvou námitkou stěžovatelka brojila proti nesprávnému výkladu § 13 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jenž se odrazil v závěru krajského soudu, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen dožádat správní orgán, v jehož obvodu má stěžovatelka bydliště, o provedení předmětného úkonu (vyžádání vysvětlení). Nesouhlasila s tím, že je na libovůli správního orgánu, zda využije dožádání, a měla za to, že je třeba zohlednit základní zásady správního řízení, promítající se i do norem vyšší správní síly. Krajský soud podle ní upřednostnil jednu zásadu před druhou, aniž vysvětlil, které zásady a jak poměřoval. Výslovně povýšil zásadu ekonomie řízení nad zásadu co nejmenšího zatížení adresáta veřejné správy. Stěžovatelka nespatořovala žádnou souvislost mezi místní příslušností k projednání přestupku a institutem dožádání a považovala projednání věci v místě jejího bydliště za usnadnění, jak o něm hovoří § 55 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále jen „přestupkový zákon“). Podle jejího mínění hovoří zásada zákonnosti ve prospěch dožádání a převažuje zásada postupu bez zbytečných průtahů. Účastník pak nesmí být nucen vynakládat jakékoli neúčelné náklady, byť by byly marginální. Krajský soud se nezabýval legální definicí účelnosti prostředků (vynaložených na cestu k orgánu, jenž věc vyřizoval, vzdálenějšímu od místa bydliště stěžovatelky než ten geograficky nejbližší). Úvaha soudu poměřující výši nákladů na dožádání a náklady stěžovatelky na dostavení se k předvolávajícímu orgánu podle ní není relevantní a ekonomie řízení nemůže stát nad zásadou spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 Úmluvy.

[7] Krajský soud vyšel z citace § 13 odst. 1 správního řádu, podle něhož *může* příslušný správní orgán *usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán (dále jen "dožádaný správní orgán") o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec*. Přestupkový zákon, který je ve vztahu ke správnímu řádu zákonem speciálním, však má vlastní pravidlo v § 55 odst. 3, jež říká, že *místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje*. Ze zásady subsidiarity správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu) plyne, že obecná úprava § 13 odst. 1 se nepoužije a naplnění podmínek pro dožádání je třeba posoudit

na podkladě § 55 odst. 3 přestupkového zákona, a to i když je koncipováno primárně pro postup v již zahájeném řízení o přestupku a přezkoumávaný úkon vůči stěžovatelce se vztahoval k fázi před zahájením samotného přestupkového řízení. Úkony směřující k objasnění skutečnosti, která osoba má být obviněna z přestupku, bezprostředně souvisejí s předmětem přestupkového řízení, a proto je postup podle pravidel pro projednávání přestupků (příslušností správního orgánu počínaje) zcela namístě. Institut dožádání je systematicky vřazen do části třetí „Řízení o přestupcích“, do množiny ustanovení nadepsané „Příslušnost“, a představuje výjimku z obecného pravidla každého správního řízení, že úkony činí správní orgán, který je k tomu podle zákona příslušný. Krajský soud hodnotil naplnění podmínek stanovených výše citovaným ustanovením správního řádu a shledal, že žádná z nich nebyla ve stěžovatelčině případě dána. Srozumitelně a podrobně odůvodnil, proč nepovažoval postup prosazovaný stěžovatelkou za povinný pro správní orgán a odpovídající principu dobré správy. Vysvětlil také, že v situaci, kdy stěžovatelka bydlí 10 km od místa, kam byla předvolána, nemůže požadavek, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, převážet zásadu zákonného postupu správního orgánu (zákon stanoví, který orgán je k projednání přestupku místně příslušný) či povinnost řešit věc bez zbytečných průtahů. Krajský soud se zamýšlel nad účelností vynaložených prostředků, když porovnával reálné náklady stěžovatelky na dostavení se s náklady dožádání, a zvažoval i případnou náhradu za ztrátu na výdělku. Tyto úvahy logicky vyhodnotil a podložil jimi svůj závěr, že důvod k provedení dožádání nebyl dán.

[8] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud při řešení této otázky aplikoval nesprávný právní předpis. Ani ustanovení § 55 odst. 3 přestupkového zákona však nezakládá správnímu orgánu povinnost postoupit věc správnímu orgánu, v jehož obvodu předvolaná osoba bydlí. Ustanovení § 55 odst. 1 naopak říká, že *k projednání přestupku je místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán*. Stěžovatelka ostatně ani příslušnému správnímu orgánu nedala najevo, že by vysvětlení podat chtěla, ale u jiného než příslušného úřadu. Z podání stěžovatelky, ba ani z obsahu správního spisu nevystupuje žádný důležitý důvod, který by při zohlednění základních zásad správního řízení (podobně jak je při hodnocení žalobních tvrzení stěžovatelky ve svých úvahách měl na zřeteli krajský soud), její situaci činil natolik výjimečnou, že by bylo ze strany správního orgánu neobhajitelné setrvat na dodržení základního pravidla o příslušnosti a neumožnit předvolané podat vysvětlení blíže svému bydlišti. Odpověď na otázku, zda by dožádání mohlo být usnadněním ve smyslu § 55 odst. 3 přestupkového zákona, poskytují úvahy krajského soudu v odstavci prvním na straně 4 odůvodnění napadeného rozsudku, rozebírající hledisko nákladů úkonu a také hledisko časové (délky řízení). I když vycházel z nesprávného ustanovení, jeho úvahy jsou díky společnému účelu obou formálně si konkurujících pravidel v podstatné míře použitelné i pro výklad relevantních neurčitých právních pojmů jako je „usnadnění projednání“ nebo „jiné důležité důvody“, neboť pramení z interpretace základních zásad správního řízení platných a použitelných pro celou oblast veřejné správy, jichž se ostatně stěžovatelka sama dovolávala. Zkoumání, zda by předmětný úkon mohl být proveden jen s obtížemi, neúčelnými náklady nebo vůbec (jak žádá § 13 odst. 1 správního řádu) se přitom v konkrétním případě zpravidla bude krýt s posouzením naplnění obsahu jednoho či druhého výše zmíněného neurčitého právního pojmu.

[9] Nejvyšší správní soud podotýká, že výtky v této kasační námitce považuje za účelové zejména proto, že těžiště argumentace stěžovatelky proti napadenému rozhodnutí leží v jejím přesvědčení, že jí neměla být pořádková pokuta uložena, neboť se na výzvu k podání vysvětlení nebyla povinna dostavit vůbec (ani k místně příslušnému ani k dožádanému správnímu orgánu). Jinými slovy, důvodem, proč se na předvolání nedostavila, nebyla vzdálenost správního orgánu prvního stupně od místa bydliště (viz dále). I proto nepovažoval Nejvyšší správní soud pochybení krajského soudu spočívající v tom, že aplikoval nesprávné ustanovení, za natolik zásadní, že by mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí a být tak důvodem

pro jeho zrušení. Zrušení a vrácení věci krajskému soudu výhradně proto, aby, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, zformuloval v tomto konkrétním skutkovém kontextu novou úvahu o povinnosti správního orgánu provést dožádání podle jiného, smyslem obdobného ustanovení, by bylo čirým formalismem, který by však ve výsledku nemohl přinést jiný, pro stěžovatelku příznivější výsledek řízení. Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že správní orgán nepochybil a jeho postup nejeví známky libovůle, pokud nevyužil institutu dožádání. Krajský soud rozhodně neupřednostnil zásadu ekonomie řízení na úkor ostatních zásad, neboť na první místo stavěl zásadu zákonnosti, ostatní principy užil podpůrně, vyloživše je v souladu s jejich smyslem a účelem. K žádnému zkrácení práva stěžovatelky na spravedlivý proces tímto postupem nedošlo.

[10] Další kasační námitkou brojila stěžovatelka proti právnímu názoru krajského soudu, že žalovaný správně dovodil, že na její případ nelze aplikovat závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Tímto nálezem bylo shledáno porušení základních práv stěžovatele garantovaných čl. 11 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy v případě, kdy správnímu orgánu mělo být *prima facie*, bez provádění dokazování zřejmé, že jednání stěžovatele nemůže být přestupkem, protože umístění reproduktorů na komunikaci, jehož se týkalo předvolání k podání vysvětlení, je součástí výkonu shromažďovacího práva. *Uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování.* Podstatou je, že stěžovatele nebylo možno pokutami donucovat k podání informací, byl-li policií označen za jediného možného pachatele přestupku. Krajský soud se shodl se žalovaným v tom, že citovaný nálezh nelze interpretovat tak, že předvolání osoby označené policií za podezřelou z přestupku k podání vysvětlení, respektive její postizení pořádkovou pokutou v případě nedostavení se bez omluvy, je vyloučeno. Krajský soud popsal účel institutu podání vysvětlení před zahájením řízení a konstatoval, že slouží správnímu orgánu k získání informací za účelem ujasnění si toho, zda vůbec a případně vůči komu zahájit přestupkové řízení. Ze skutečnosti, že byla v oznámení o podezření ze spáchání přestupku stěžovatelka označena za podezřelou, nelze dovodit, že je jedinou podezřelou, ale z předvolání k podání vysvětlení lze pouze dedukovat, že správní orgán prvého stupně nemá dostatek informací k zahájení přestupkového řízení.

[11] Zatímco krajský soud akcentoval odlišnosti obou případů (na rozdíl od případu v nálezu zde řešené jednání skutečně přestupkem bylo a stěžovatelka nebyla jedinou podezřelou), stěžovatelka spatřovala paralelu mezi nimi ve svévolném postupu správních orgánů. Svoji obranu staví na tom, že z textu předvolání k podání vysvětlení, kde je označena jako podezřelá, nabyla dojmu, že je za podezřelou skutečně považována, takže nemůže být nucena k dostavení se na toto předvolání.

[12] Krajský soud přímo neuvedl, že označení stěžovatelky jako podezřelé považoval za písařskou chybu, jak tvrdila v kasační stížnosti, pouze konstatoval, že z písemností založených ve spise nebylo možné dovodit, že byla jedinou podezřelou. Nejvyšší správní soud nespátřuje v postupu správního orgánu příklad svévole a přisvědčuje krajskému soudu, pokud jde o jeho závěr, že stěžovatelka nemohla oprávněně podlehnout dojmu, že je jedinou podezřelou z přestupku, ohledně něhož měla podat vysvětlení. Jednání správního orgánu nemělo šikanózní povahu a nic nenasvědčuje tomu, že bylo vedeno záměrem donucovat stěžovatelku k poskytnutí informací. Krajský soud naopak správně posoudil užití institutu předvolání k podání vysvětlení jako oprávněné, neboť v té době nebylo vůbec zřejmé, kdo se zadokumentovaného skutku majícího znaky přestupku dopustil. Předvolání stěžovatelky jako provozovatelky nesprávně zaparkovaného vozidla bylo zcela logickým krokem, po němž měly následovat kroky další,

zejména náležité poučení o možnosti odepřít výpověď z důvodů uvedených v § 60 přestupkového zákona, k čemuž však již nedošlo, protože se stěžovatelka nedostavila.

[13] Stěžovatelka vnímala posouzení soudu jako ohýbání práva zapřením doslovně napsaného textu, které je v rozporu s materiálním právním státem. Uvede-li správní orgán výslovně, že jde o osobu, která měla něco spáchat, pak průměrně uvažující člověk bez právnického vzdělání může získat dojem, že je jediným podezřelým. Tomu nasvědčuje i poučení v předvolání o náhradě nákladů řízení a nepřipadné užití výrazů „účastník“ a „svědek“, vztahujících se pouze k již zahájenému přestupkovému řízení. Podle stěžovatelky došlo k porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem tak, že to ovlivnilo zákonnost jeho rozhodnutí, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[14] Nejvyšší správní soud zastává názor, že poučení uvedené v písemnostech správních orgánů vůči adresátům veřejné správy by měla být formulována jasně a srozumitelně, a v zásadě by se měla vztahovat pouze ke konkrétnímu případu. Formulářové kompozice úředních písemností, kdy se kopírují celé pasáže z jiných textů, jsou hojně rozšířeným nešvarem, který sice na jedné straně usnadňuje úředníkům jejich práci, nicméně k lepší orientaci osoby, vůči níž úkon správního orgánu směřuje, v rozsahu a obsahu jejích práv a povinností, nepřispívá a může být i matoucí. Na věc je však třeba nahlížet v kontextu ostatních okolností. Stěžovatelka sama jako provozovatelka chybně parkujícího vozidla byla tím, kdo žádal, aby o zaznamenaném přestupku proběhlo správní řízení, a současně si musela být vědoma, že dosud nebyla obviněna z žádného přestupku. Logicky mohla předpokládat, že příslušný správní orgán bude zjišťovat informace o osobě, která se postihovaného jednání dopustila, a že její vyjádření by k objasnění věci mohlo přispět. K vyjasnění jejího postavení (podezřelý nebo svědek) by nepochybně došlo, pokud by se na výzvu ke správnímu orgánu dostavila a po řádném poučení by jí byly kladeny přípustné otázky. Povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu k podání vysvětlení má zásadně **každý**, i ten, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku. Pouze ten však má nezpochybnitelné právo výpověď ze zákonem vymezených důvodů odepřít, o čemž musí být řádně a prokazatelně poučen (§ 60 odst. 1 přestupkového zákona, cit. níže). Kdyby stěžovatelka v reakci na předvolání sdělila, že hodlá odepřít výpověď pro jí či osobě blízké hrozící nebezpečí postihu za přestupek (např. v písemné omluvě k předvolání), byl by jakýkoli další nátlak v podobě opakovaného předvolání či použití pořádkových opatření směřující k dostavení se ke správnímu orgánu vyloučen. Stěžovatelka předvolání ignorovala, se správním orgánem nekomunikovala a rezignací na povinnost dostavit se neumožnila správnímu orgánu ujasnit si, v jakém procesním postavení vystupuje a jaká práva s tímto postavením spojená musí být respektována. Proto nepřesnosti ve formulaci poučení lze nahlížet jako matoucí, a je možné je z tohoto důvodu kritizovat, ale toto pochybení správního orgánu v kontextu jeho ostatních procesních úkonů není takové intenzity, aby mohlo způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí o udělení pořádkové pokuty. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není dán.

[15] Dále stěžovatelka namítala, že správní orgán jednal *ultra vires*, když po ní požadoval vysvětlení opakovaně, neboť je již podala strážníkovi obecní policie dle § 11 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, respektive využila svého práva nevypovídat (§ 11 odst. 4 téhož zákona). Došlo k tomu, když se jako provozovatelka vozidla dostavila na služebnu městské policie, kde se k přestupku odmítla vyjádřit a žádala projednání věci ve správním řízení. Jelikož stěžovatelka tuto argumentaci neuplatnila ve své žalobě a přichází s ní až nyní, v kasační stížnosti, je Nejvyšší správní soud nucen takovou výtku s poukazem na § 104 odst. 4 s. ř. s. odmítnout jako nepřipustnou, neboť neměl-li krajský soud příležitost posoudit její oprávněnost, není zde nic, co by mohl Nejvyšší správní soud přezkoumat.

[16] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že poučení o právech vztahujících se k podání vysvětlení v předvolání být uvedena nemusela, a zcela postačovalo poučení o následcích nedostavení se k podání vysvětlení (§ 137 odst. 1 v spojení s § 59 správního řádu). Stěžovatelka však tento výklad považuje za nesprávný a tvrdí, že o právu nevypovídat měla být poučena již v předvolání.

[17] Ustanovení § 60 přestupkového zákona říká, že *každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku; podání vysvětlení může být odepřeno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým (§ 68 odst. 4) brožilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti* (odst. 1). *Tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení podle odstavce 1, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5000 Kč* (odst. 2).

[18] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že podstatné je, aby se osobě, jež je vyzvána, aby vypovídala, dostalo náležitého poučení předtím, než začne vypovídat. Vložení takového poučení do předvolání k podání vysvětlení jistě není chybou, ale i v takovém případě by mělo být před započítáním výpovědi zopakováno, aby si správní orgán mohl být jist, že jej dotyčný skutečně vnímal, a také, že mu porozuměl. Takový přístup zcela koresponduje s významem, jaký princip zákazu sebeobviňování má, a pro který je pevně ukotven mezi ostatními základními zásadami v předpisech nejvyšší právní síly (Ústava a Listina základních práv a svobod, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Nejvyšší správní soud se v tomto bodě zcela shoduje s posouzením provedeným krajským soudem, totiž že správní orgán nebyl povinen provést poučení o možnosti odepřít výpověď již v předvolání, a proto je i tento bod kasační stížnosti nedůvodný.

[19] Krajský soud dále uvedl, že tvrzení stěžovatelky, že se omluvila a označila řidiče vozidla, neodpovídá obsahu spisu. Nekonkrétní zmínka v odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty dostačující není a nedokládá, že by stěžovatelka skutečně omluvu správnímu orgánu zaslala, a tvrzená omluva nebyla ani přiložena k žalobě. V kasační stížnosti k tomu stěžovatelka pouze sdělila, že omluvu zasílá v příloze a nejde o její chybu, pokud ji správní orgán nezaložil do správního spisu.

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že součástí správního spisu není žádná písemnost, která by mohla být považována za omluvu z účasti na úkonu, k němuž byla předvolána. Rovněž se zde nenachází žádné sdělení stěžovatelky o osobě, která se přestupkového jednání měla dopustit, a ke kasační stížnosti je kromě napadených rozhodnutí přiloženo toliko odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Související výtky je tak pouze hypotetická, a proto nezpůsobilá vyvrátit závěr správního orgánu o tom, že se stěžovatelka na předvolání nedostavila bez omluvy. Tento zákonný předpoklad pro použití pořádkového opatření tedy byl splněn.

[21] Následující kasační námitkou stěžovatelka vytýkala krajskému soudu, že se nezabýval náležitě šikanózním jednáním správního orgánu prvního stupně, který jednal s cílem naplnit pokladnu města a nikoli vést spravedlivé řízení. Namítala také, že jí poté byly uloženy ještě dvě další pořádkové pokuty (2 000 Kč a 3 000 Kč), ačkoli za přestupkové jednání mohla být postižena pouze do částky 2 500 Kč. Nadto poté správní orgán dále nečinil žádné úkony, neopakoval předvolání a nesnažil se ani získat jiné důkazy, např. z kamerového systému. Stěžovatelka nebyla dosud obviněna, ačkoli z dokumentace plyne, že byla jedinou podezřelou.

[22] Pokud jde o další uložené pořádkové pokuty, ty nebyly předmětem tohoto řízení, takže se k nim nevyjádřil ani krajský soud, ani nemohou být posouzeny soudem zdejším. Nad rámec nezbytného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že na postupu správních orgánů nespátňuje nic nezákonného, když poté, co pokuty uložené jako pořádková opatření za účelem přiměření stěžovatelky k dostavení se k podání vysvětlení převýšily sazbu sankce za samotné přestupkové jednání, od dalších opatření vůči stěžovateli upustil. Z toho lze usuzovat, že se mu nepodařilo (i díky počáteční neochotě stěžovatelky k dostavení se k podání vysvětlení a následnému odepření výpovědi v podání ze dne 29. 4. 2013) získat informace nutné pro zahájení správního řízení. S tím koresponduje také záznam o odložení věci ze dne 6. 5. 2013 založený ve správním spisu. Další postihy vůči stěžovateli by jen stěží mohly legitimizovat cíl, kterým bylo uložení sankce za spáchaný přestupek, jejíž hranice nedosahuje úhrnné hodnoty pořádkových pokut za odmítnutí součinnosti v rozporu s pravidly stanovenými zákonem. Další ukládání sankcí, byť pořádkového charakteru, by bylo v rozporu s principem proporcionality (sankce za blokování postupu řízení by byla násobně vyšší než sankce, jaká mohla být za samotné přestupkové jednání uložena).

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s vyhodnocením námitky stěžovatelky mířící na mimozákonné motivace úředníků při výběru pokut, v tom smyslu, že jde o tvrzení pro právní posouzení této konkrétní věci irelevantní. Úkolem krajského soudu bylo zvážit, zda napadené rozhodnutí ob stojí ve světle žalobních námitek, pokud jde o jeho soulad se zákonem, a to také učinil.

[24] Stěžovatelka požádala, aby v případě, že bude jednání správních orgánů i krajského soudu shledáno formálně bezvadným, Nejvyšší správní soud zvážil snížení pořádkové pokuty na symbolickou hodnotu (např. 1 Kč), čímž by dal najevo, že nehodlá tolerovat plnění pokladen pokutami nepřiměřenými sankci hrozící v případě zahájeného řízení. K tomuto lze pouze poznamenat, že soudní řád správní sice obecně umožňuje soudu v odůvodněných případech moderovat uloženou sankci (§ 65 odst. 3 s. ř. s.), avšak pouze pokud to účastník řízení žádal již v žalobě. Jestliže nenavrhoval zmírnění sankce v řízení před krajským soudem, není Nejvyšší správní soud oprávněn takové posouzení provést v řízení o kasační stížnosti, jehož předmětem je přezkum zákonnosti rozhodnutí krajského soudu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Stěžovatelka považovala napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jelikož krajský soud odmítl na podkladě odkazu na odvolání vůči prvostupňovému rozhodnutí, učiněnému v žalobě, vyhledávat za žalobkyni argumenty, když jí soudní řád správní výslovně ukládá uvést v žalobě, z jakých skutkových a právních důvodů považuje rozhodnutí správního orgánu za nezákonné. Namítala, že odkaz na odvolání, jež učinila přílohou žaloby, není obecný, ale naopak jednoznačný a přímý.

[26] Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Odvolání je opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Naproti tomu žaloba směřuje vůči rozhodnutí vydanému odvolacím orgánem v druhém stupni. Již jen z tohoto důvodu nelze *en bloc* odkázat na argumentaci vtělenou do odvolání, mají-li být specifikovány meze a důvody přezkumu pravomocného správního rozhodnutí o odvolání správním soudem. Je třeba trvat na tom, že žalobce určí, čím se má krajský soud při posuzování jeho případu zabývat a skutečně není úkolem soudu zvažovat, nakolik jsou odvolací důvody či argumenty „použitelné“ i v řízení soudním. Rozsah soudního přezkumu určují řádně formulované žalobní body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z paušálního odkazu na jinou listinu by snad bylo možno dovodit celkový kontext, ale nikoli konkrétní žalobní výtky (viz např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 6 As 29/2013 - 87). Přijetí

takového principu by vedlo ke zneužívání zobecňujících vyjádření k rozšiřování soudního přezkumu na všechny, byť jen okrajově zmíněné otázky, místo aby se správní soudy soustředily na konkrétní, jednotlivá závažná pochybení, jež jsou žalovanému správnímu orgánu a jeho rozhodnutí v omezené lhůtě vytýkána. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by napadený rozsudek trpěl nepřekoumatelností pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

III. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí krajského soudu jako celek z hlediska zákonnosti ob stojí. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. dubna 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu