



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **J. N.**, zastoupený JUDr. Ivou Kunz Duchoňovou, advokátkou se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2018, č. j. 9 A 135/2015 – 37,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2018, č. j. 9 A 135/2015 – 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 4. 2015, č. j. 26908/ENV/15, 419/540/15 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále také jen „*ČIŽP*“) ze dne 17. 3. 2015, č. j. ČIŽP/51/OOP/PR01/1407764.014/15/LLH (dále jen „*rozhodnutí ČIŽP z roku 2015*“), jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 20 000 Kč za spáchání přestupku podle § 87 odst. 3 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o ochraně přírody*“).

[2] Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 26. 4. 2014 na terénním motocyklu X bez písemného povolení Vojenských lesů a statků ČR a bez souvislosti s výkonem pravomocí podle příslušných právních předpisů vjel a pokračoval v jízdě na území Ptačí oblasti Českolipsko-Dokeské pískovce a mokřady a Evropsky významných lokalit Jestřebsko-Dokesko a Horní Ploučnice, kde byl na území Přírodní rezervace Hradčanské rybníky zadržen kontrolní hlídkou. Tímto jednáním měl žalobce porušit zákaz vjezdu motorových vozidel do daného území podle § 66 odst. 1 zákona o ochraně přírody, stanovený opatřením obecné povahy Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 4. 2014, č. j. 25489/ENV/14, 384/540/14.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který jí vyhověl a rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, č. j. 9 A 135/2015 – 37, zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí ČIŽP z roku 2015.

[4] Městský soud nejprve poukázal na to, že rozhodnutí správních orgánů předcházelo rozhodnutí ČIŽP ze dne 18. 7. 2014, č. j. ČIŽP/51/OOP/PR01/1407764.006/14/LLH (dále jen „*rozhodnutí ČIŽP z roku 2014*“), jímž ČIŽP uložila žalobci pokutu ve stejné výši. Žalovaný však toto rozhodnutí k odvolání žalobce zrušil svým rozhodnutím ze dne 11. 12. 2014, č. j. 87312/ENV/14, 1362/540/14 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného z roku 2014*“).

[5] Žalovaný v rozhodnutí z roku 2014 k odvolací námitce, že žalobce nezpůsobil poškození předmětu ochrany daného chráněného území, konstatoval, že tato okolnost nemůže mít vliv na posouzení, zda žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu daného přestupku. Zůstává však okolností, ke které je nutné při projednávání věci přihlídnout (§ 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Jelikož se správní orgán prvního stupně otázkou poškození předmětu ochrany nezabýval, žalovaný rozhodnutí ČIŽP z roku 2014 zrušil a vrátil věc ČIŽP k novému projednání. V závěru rozhodnutí žalovaného z roku 2014 žalovaný uvedl, že při novém projednání se správní orgán prvního stupně bude zabývat otázkou poškození/nepoškození předmětu ochrany předmětného území coby relevantní okolností dokreslující charakter (závažnost) žalobcova protiprávního jednání a následně uloží žalobci pokutu ve výši, která zohlední jeho zjištění či správní úvahu a která bude odpovídat všem okolnostem případu. V dalším řízení ČIŽP opatřil odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 26. 1. 2015 (dále jen „*odborné stanovisko*“), jehož závěrem bylo, že jízdou žalobce na terénním motocyklu nedošlo k prokazatelnému ovlivnění předmětů ochrany v daných chráněných územích.

[6] Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že lze spatřovat pochybení již v prvním rozhodování žalovaného (tedy v rozhodnutí žalovaného z roku 2014). Bylo povinností žalovaného vyslovit závazný právní názor jasně a srozumitelně, avšak tento názor (uvedený v předcházejícím odstavci) byl formulován neurčitě. Žalovaný totiž dle městského soudu neuvedl, jak by měl správní orgán prvního stupně postupovat v případě nezjištění porušení předmětu ochrany (tj. zda měl správní orgán prvního stupně zachovat výši uložené pokuty či zda ji měl snížit).

[7] Dále městský soud dovodil, že žalovaný svým rozhodnutím z roku 2015 porušil zásadu zákazu dvojího přičítání. Uvedl, že cílem opatření obecné povahy č. j. 25489/ENV/14, 384/540/14, bylo zajistit ochranu chráněných území. Každý, kdo toto omezení formálně poruší, zároveň ohrozí zájem na ochraně těchto chráněných území. Pokud tedy správní orgány vytkly žalobci ohrožení veřejného zájmu na ochraně biotopů, nejedná se o konkrétní okolnost specifickou pro posouzení výše pokuty u žalobce, ale o obecný znak, který by byl přítomen v každém přestupku spočívajícím v porušení tohoto opatření obecné povahy. Toto porušení, jakož i porušení „*dalších právních předpisů*“, je znakem skutkové podstaty přestupku a nelze jej řadit k okolnostem majícím vliv na výši pokuty.

[8] Městský soud uzavřel, že správní orgány v rozporu se zákonem nezohlednily nově zjištěné poznatky z odborného stanoviska, které svědčily o menší závažnosti jednání žalobce a které tak byly významné jako kritérium při ukládání trestu žalobci. Pokud správní orgány vliv těchto poznatků *de facto* eliminovaly poukazem na obecné důvody, proč došlo k vydání opatření obecné povahy, a konstatovaly obecný zájem na ochraně dotčeného území, je tento přístup v rozporu se zásadou individualizace sankce.

pokračování

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel nejprve uvedl, že ve svém prvním rozhodnutí z roku 2014 přistoupil ke zrušení rozhodnutí ČIŽP z důvodu nepřezkoumatelnosti. Městský soud pak z rozhodnutí žalovaného z roku 2014 vyvodil závěry, jež nemají oporu v textu odůvodnění tohoto rozhodnutí. V novém projednání věci bylo opatřeno odborné stanovisko, které konstatovalo, že k porušení předmětu ochrany jednáním žalobce nedošlo. ČIŽP poté ve svém následném rozhodnutí z roku 2015 zhodnotila závažnost jednání žalobce, tedy mimo jiné přihlédla ke skutečnosti, že se delikt stal v území s vysokou mírou ochrany – v evropsky významných lokalitách a v ptačí oblasti. Přihlédla i k polehčujícím okolnostem a uvedla, že „*determinanty*“, které byly v novém projednání podrobněji studovány, nabyly hodnot, které se vzájemně vyvažují. V novém projednání tedy ČIŽP podrobněji prozkoumala okolnosti určující výši pokuty a dospěla k závěru, že se vzájemně vyvažují a nezakládají důvod pro vychýlení původní výše pokuty jedním či druhým směrem.

[11] Z výše uvedeného stěžovatel dovozuje, že ČIŽP se v novém projednání věci řídila jeho závazným právním názorem, ověřila zjištěný skutkový stav, uvedla přezkoumatelnou úvahu o výši sankce s tím, že k jejímu zvýšení ani snížení nedošlo, protože nebyly zjištěny nové okolnosti. Všechny relevantní okolnosti navíc byly „*implicitně*“ obsaženy již v rozhodnutí ČIŽP z roku 2014.

[12] Stěžovatel také odmítá porušení zákazu dvojího přičítání. To, že se skutek stal v evropsky významné lokalitě, je možné hodnotit při stanovení výše sankce. Správní orgán je dále povinen hodnotit míru závažnosti a společenské škodlivosti protiprávního jednání s ohledem na materiálně-formální pojetí přestupku a zásadu legality. ČIŽP tedy nejprve přistoupila k hodnocení závažnosti žalobcova jednání. V tomto směru vzala v potaz vysokou míru ochrany dotčeného území. Jednalo se tedy o posouzení závažnosti, nikoli o přitěžující okolnost, jak se zřejmě mylně domníval městský soud. ČIŽP proto podle žalovaného mohla při hodnocení závažnosti jednání žalobce zohlednit i místo spáchání deliktu, respektive účel opatření obecné povahy č. j. 25489/ENV/14, 384/540/14.

[13] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek městského soudu za správný a zákonný. Ztotožnil se zejména s hodnocením městského soudu, že závazný právní názor vyjádřený žalovaným v jeho rozhodnutí z roku 2014 nebyl zřejmý. Ačkoli ČIŽP opatřila odborné stanovisko, odmítla akceptovat konkrétní a relevantní poznatky tam obsažené. Správní orgány tak rezignovaly na zásadu individualizace sankce.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba s příslušným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Jádrem sporu je posouzení dvou otázek: (a) zda ČIŽP postupovala při vydání rozhodnutí z roku 2015 v rozporu se závazným právním názorem žalovaného, vyjádřeným v jeho rozhodnutí z roku 2014; a (b) zda jsou rozhodnutí správních orgánů z roku 2015 v rozporu se zákazem dvojího přičítání.

[17] Ze správního spisu a z obsahu rozhodnutí žalovaného z roku 2014 vyplývá, že žalovaný v tomto rozhodnutí závazný právní názor formuloval takto: „*V novém projednání se ČÍŽP bude zabývat otázkou poškození/nepoškození předmětu ochrany předmětného území coby relevantní okolností dokreslující charakter (závažnost) odvolatelova (tj. žalobcova – pozn. soudu) protiprávního jednání. Následně ČÍŽP odvolateli uloží pokutu ve výši, která zohlední její zjištění či správní úvahu a která bude odpovídat všem okolnostem případů*“.

[18] Nejprve je však třeba zdůraznit, že předmětem přezkumu ze strany městského soudu nebylo a ani nemohlo být samotné rozhodnutí žalovaného z roku 2014, ale pouze rozhodnutí žalovaného a ČÍŽP z roku 2015. Městský soud se tedy mohl zabývat prvně uvedeným rozhodnutím výhradně ve vztahu k žalobním bodům, které míří na rozhodnutí z roku 2015. V tomto ohledu ovšem Nejvyšší správní soud z textu žaloby ověřil, že žalobce v žalobě **netvrdil**, že by rozhodnutí ČÍŽP z roku 2015 bylo v rozporu se závazným právním názorem žalovaného dle jeho rozhodnutí z roku 2014. V tomto smyslu také městský soud v napadeném rozsudku správně rekapituloval podstatný obsah žaloby v odstavcích 5 až 7 napadeného rozsudku, z nichž také není žádná taková námitka patrná.

[19] V odstavci 25 napadeného rozsudku se však městský soud již vyjadřuje „*k námitce nerespektování pokynu uloženého odvolacím orgánem*“ a „*v tomto smyslu*“ shledal „*v postupu správních orgánů pochybení*“. Dále pak městský soud kriticky zhodnotil kvalitu vyjádřeného závazného právního názoru žalovaného v rozhodnutí z roku 2014.

[20] Nejvyšší správní soud k otázce vybočení z mezí soudního přezkumu příhodně uvedl v rozsudku ze dne 27. 9. 2018, č. j. 3 As 302/2017 – 29 (všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), že „*[ě]řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispozitivní zásadou, která soudům ukládá přezkoumat napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Mimo takto nastavený rámec může soud při svém přezkumu vykročit pouze v případech, kdy žalobou napadený akt není možné přezkoumat v intencích žalobních námitek z objektivních důvodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Takovými důvody je zjištěná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), či jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Soudní judikatura dále dovodila, že soud může zohlednit i případná procesní pochybení správního orgánu, jež účastník řízení v žalobě nenamítá, to ovšem jen za předpokladu, že tyto vady brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS). V oblasti správního trestání dále z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že správní soud přiblížně ex officio i k případnému zániku odpovědnosti za správní delikt, jestliže správní orgány i přes tuto skutečnost ve věci rozhodovaly; v takovém případě se jedná o vadu řízení, která per se vyvolává nezákonnost správního rozhodnutí, ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. například rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS). Tento názor opakovaně ve své rozhodovací činnosti potvrdil i Ústavní soud (viz zejména náleze ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, dostupný na www.nalus.usoud.cz). Uvedené lze tedy shrnout tak, že vyjma případů výše uvedených správnímu soudu nepřisluší přezkoumávat správní rozhodnutí, respektive řízení předcházející jeho vydání, v rozsahu překračujícím žalobní body.*“

[21] Vzhledem k výše uvedenému neměl městský soud případnou skutečnost, že přezkoumávaná správní rozhodnutí jsou v rozporu se závazným právním názorem vysloveným žalovaným v dřívějším rozhodnutí (to jest v jeho rozhodnutí z roku 2014), posuzovat bez odpovídajícího žalobního tvrzení. Tím spíše se pak městský soud neměl zabývat povahou rozhodnutí (kvalitou, respektive přezkoumatelností závazného právního názoru) žalovaného z roku 2014, které vůbec nebylo předmětem soudního přezkumu (jeho předmětem naopak byla pouze správní rozhodnutí z roku 2015).

pokračování

[22] Nad rámec výše uvedeného však Nejvyšší správní soud dodává, že závazný právní názor žalovaného v jeho rozhodnutí z roku 2014 nepovažuje za nepřezkoumatelný, případně „neurčitý a nejasný“, jak uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Je tomu opačně: žalovaný se vyjádřil zřetelně, uložil ČIŽP zabývat se otázkou porušení předmětu ochrany, což ostatně v dalším řízení také ČIŽP učinila a opatřila zmíněné odborné stanovisko. Žalovanému ani nelze vytknout, pokud samotnou okolnost porušení předmětu ochrany označil za „*okolnost dokreslující charakter (závažnost) odvolatelova protiprávního jednání*“. Toto vyjádření sice nemusí být z teoretického hlediska perfektní, je z něj však bezpochyby zřejmé, že správní orgán prvního stupně se měl konkrétní okolností (porušením předmětu ochrany) zabývat a vzít ji v úvahu při rozhodování o výši pokuty.

[23] Co se týče druhé sporné otázky, tedy zda jsou správní rozhodnutí z roku 2015 v rozporu se zásadou dvojího přičítání, ani zde nelze městskému soudu přisvědčit. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu je tato zásada charakterizována následovně: „*Zásadu zákazu dvojího přičítání je třeba chápat tak, že k okolnosti, která je zákonným znakem deliktu, nelze přiblídnout jako k okolnosti polehčující nebo přitěžující při ukládání sankce. Jednu a tutéž skutečnost, která je v posuzované věci 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*“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 – 105, publ. pod č. 2747/2013 Sb. NSS).

[24] Výše uvedené však neplatí absolutně a uvedenou zásadu nelze uplatňovat vždy, bez ohledu na konkrétní právní úpravu daného deliktu. To dosvědčuje i již výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 114/2011 – 105, podle jehož právní věty „*[z]ásadu zákazu dvojího přičítání nelze aplikovat na skutkové podstaty správních deliktů, u nichž pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbyvajících (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu, kterou by bylo možno zohlednit jako okolnost přitěžující či polehčující při určení konkrétní výše pokuty. Mezi skutkové podstaty tohoto typu náleží správní delikt vymezený v § 72 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění účinném do 30. 6. 2008, podle něhož krajská veterinární správa uloží právnické nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokud se tato osoba dopustí správního deliktu tím, že nesplní nebo poruší povinnost nebo požadavky stanovené předpisy Evropských společenství.*“

[25] V nyní projednávaném případě je situace velice podobná té, kterou projednával zdejší soud ve shora citované věci sp. zn. 4 Ads 114/2011. Skutková podstata přestupku, kterou je třeba na jednání žalobce aplikovat, je stanovena následovně. Podle § 87 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody *orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 100 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že nedodrží omezení či zákaz činnosti vyslovený podle § 66. Podle § 66 odst. 1 téhož zákona orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.* Uváděné podmínky pro výkon činnosti jsou v projednávaném případě stanoveny opatřením obecné povahy Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 4. 2014, č. j. 25489/ENV/14, 384/540/14, konkrétně se jedná o zákaz vjezdu motorových vozidel.

[26] Z výše uvedeného je patrné, že skutková podstata je blanketní a odkazuje velmi široce na jakékoli *podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.* Je dále zřejmé, že v této oblasti úpravy již neexistují další skutkové podstaty kvalifikované či privilegované; naopak citovaná úprava je takřikajíc všeobíjající, protože postihuje **jakékoli** porušení právní povinnosti (dle *podmínek pro výkon činnosti*) bez ohledu na jeho závažnost či intenzitu. V duchu citovaného rozsudku č. j. 4 Ads 114/2011 – 105, ani zde tedy *pojmově nelze rozlišovat určitou minimální (základní, typovou) intenzitu, nezbytnou pro naplnění*

zákonných znaků dané skutkové podstaty, a zbyvajících (vyšší, kvalifikovanou) intenzitu. Zákaz dvojího přičítání se tak v tomto případě neuplatní a individuální okolnosti, týkající se například povahy chráněné části přírody, způsobu její ochrany apod., budou mít vliv na určení výše sankce za dané delikt ní jednání.

[27] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že „[p]okud tedy správní orgány žalobci vytkly blíže nespecifikované 'ohrožení veřejného zájmu na ochraně biotopů', nejedná se v tomto smyslu o konkrétní okolnost specifickou pro posouzení výše pokuty u žalobce, ale o obecný znak, který by byl přítomen v každém přestupku spočívajícím v porušení omezení stanoveném OOP ze dne 8. 4. 2014. Porušení opatření, jakož i dalších právních předpisů, je znakem skutkové podstaty přestupku a nelze jej **přičítat** k okolnostem, majícím vliv na vyšší pokuty“ (zvýraznění přidal městský soud). I tento názor je třeba korigovat.

[28] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí s tím, že by správní orgány žalobci vytkly **blíže nespecifikované** ohrožení veřejného zájmu na ochraně biotopů. Rozhodnutí ČÍŽP z roku 2015 velmi podrobně rozebírá konkrétní okolnosti spáchání skutku, poukazuje na to, že žalobce se pohyboval ve zvláště chráněných územích a územích soustavy Natura 2000, kde se vyskytují ekosystémy, přírodní stanoviště, rostlinné a živočišné druhy (včetně zvláště chráněných). ČÍŽP dále uvedla, že žalobce se přestupku dopustil v dubnu v plné vegetační sezóně, pohyboval se po nezpevněných cestách, nedbal závory na cestě atd. Prakticky jde o více než dvě strany textu (str. 19 až 21 rozhodnutí ČÍŽP z roku 2015). Nelze tedy hovořit o tom, že by ohrožení veřejného zájmu na ochraně přírody nebylo „specifikováno“ či že by správní orgány nerespektovaly princip individualizace trestu. Žalobce tedy naplnil obecný znak skutkové podstaty (o tom v projednávaném případě ani není sporu), ale současně konkrétní okolnosti spáchání skutku věrohodně odůvodňují vyšší uložené pokuty.

[29] Nejvyšší správní soud do jisté míry chápe, že městský soud mohl fakticky považovat přinejmenším za neobvyklé, že žalovaný „v prvním kole“ vyhověl odvolání žalobce a přikázal ČÍŽP doplnit skutková zjištění. Poté, ačkoli tato skutková zjištění (odborné stanovisko) byla pro žalobce příznivá, ČÍŽP a následně žalovaný setrvali na stejné výši pokuty, jako tomu bylo v předcházejícím rozhodnutí ČÍŽP z roku 2014. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že zde není právní úprava, která by správnímu orgánu prvního stupně (zde ČÍŽP) zabraňovala, aby v novém projednání věci určitou okolnost polehčující (tj. že dle odborného stanoviska nedošlo k prokazatelnému ovlivnění předmětů ochrany v daných chráněných územích) „vyvážil“ poukazem na okolnosti přitěžující, které v předcházejícím rozhodování nehrály roli při správním uvážení. V tomto směru zdejší soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016 – 42, podle jehož právní věty „[u]stanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jež správnímu orgánu znemožňuje v odvolacím řízení změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku, nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu.“ Je-li možné dle citované právní věty uložit sankci přísnější, pak je samozřejmě také možné (argument *a maiori ad minus*), aby v novém rozhodnutí správní orgán uložil sankci stejnou, což se také stalo v právě projednávaném případě.

[30] V této souvislosti je dále nezbytné připomenout, že konkrétní určení výše pokuty je otázkou správního uvážení. Úlohou správních soudů není toto uvážení nahrazovat uvážením svým (vyjma postupu při moderaci trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s.), ale zkoumat, zda správní orgán při své úvaze nepřekročil meze stanovené zákonem či zda správní uvážení nezneužil. Tento závěr Nejvyšší správní soud formuloval již v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79, č. 739/2006 Sb. NSS, v němž uvedl následující: „I když správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto

pokračování

i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“

[31] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

[32] V průběhu dalšího řízení nebude městský soud přihlížet k otázce domnělého nerespektování závazného právního názoru (vyjádřeného v rozhodnutí žalovaného z roku 2014) a věc znovu posoudí výlučně v intencích řádně uplatněných žalobních námitek s tím, že se zákaz dvojího přičítání v projednávané věci neuplatní. Tímto právním názorem je městský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[33] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že žalobce v petitu žaloby rovněž soudu navrhl postup podle § 78 odst. 2 s. ř. s., tedy aby případně pokutu přiměřeně snížil. Kasačnímu soudu nyní nepřísluší hodnotit, zda jsou podmínky pro tento postup splněny, ostatně městský soud s ohledem na zrušení správních rozhodnutí obou stupňů v napadeném rozsudku tuto možnost ani blíže nezkoumal.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu