



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **K. N.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, čj. PK-DSH/708/18, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 6. 2019, čj. 17 A 52/2018-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský úřad Domažlice rozhodnutím ze dne 30. 11. 2017 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění do 30. 6. 2017. Žalobce totiž dne 12. 6. 2017 jako řidič nákladního vozidla DAF překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 19 km/h (po odečtení možné odchylky radaru šlo o rychlost 69 km/h tam, kde nejvyšší dovolená rychlost byla 50 km/h). Stalo se tak v úseku na silnici I. třídy č. 26 v obci Babylon, v blízkosti bývalého hotelu Belveder, poblíž autobusové zastávky, ve směru jízdy na obec Draženov. Za to mu městský úřad uložil pokutu 2 000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce blanketní odvolání, ve kterém ani přes výzvu nedoplnil žádné odvolací důvody. Žalovaný rozhodnutí městského úřadu přezkoumal, odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Žalobce neuspěl ani se žalobou podanou u krajského soudu, kterou krajský soud zamítl jako nedůvodnou.

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V ní předně uvádí, že podle § 89 odst. 2 správního řádu je odvolací správní orgán povinen zkoumat zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i na základě neodůvodněného odvolání. Skutečnost, že stěžovatel neuplatnil v odvolacím řízení námitky, ač tak učinit mohl, mu nelze klást k tíži. Krajský soud tento princip nerespektoval,

odkázal na překonanou judikaturu. Stěžovatel kritizuje nedostatečné odůvodnění výše sankce. Opakuje, že měřený úsek není typickou obcí. V další sérii kasačních námitek stěžovatel zpochybňuje správnost měření rychlosti. V závěru kasační stížnosti stěžovatel vyjadřuje nesouhlas se zveřejněním osobních údajů advokáta a stěžovatele na webových stránkách NSS.

[4] Žalovaný navrhnul kasační stížnost zamítnout.

[5] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS předně k několika námitkám nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu upozorňuje, že rozsudek není nepřezkoumatelný. Žaloba v této – ve své podstatě banální věci – měla osm stran hustě psaného textu (celkem 44 odstavců vlastního odůvodnění). Šlo ve velké většině o nejrůznější spekulativní argumenty (srov. k tomu též další odůvodnění tohoto rozsudku) a účelovou a selektivní argumentaci judikaturou (viz též dále). Proto krajský soud nemusel volit cestu vypořádání se s každým dílčím argumentem (nebo s každým účelově citovaným judikátem). Soud naopak proti žalobě postavil právní názor, v jehož konkurenci žalobní body jako celek neobstojí (srov. např. rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, bod 34). Jak k tomu trefně uvádí Ústavní soud, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68].

[8] Stěžovatel namítá, že odvolací správní orgán je povinen přezkoumat zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně také na základě blanketního odvolání. Krajský soud pryč v této otázce nesprávně vyšel z dnes již překonané judikatury.

[9] NSS se stěžovatelem nesouhlasí. Odvolání jako řádný opravný prostředek je plně v dispozici toho, kdo jej podal. Je to odvolatel, který má vymezit, s jakým okruhem otázek se má odvolací orgán vypořádat; nikdo jiný proto jeho úlohu a pozici nemůže nahradit. Řada skutkových otázek a v návaznosti i právních otázek, které je třeba řešit, totiž může být známa po přečtení odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze odvolateli. Při podání blanketního odvolání bez uplatnění jakýchkoli právních nebo skutkových námitek je proto v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu povinností správního orgánu přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (srov. naposledy rozsudek ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 36/2019-33, bod 12, s citací další judikatury). Z § 89 odst. 2 správního řádu nelze v žádném případě dovozovat, že by byl odvolací správní orgán povinen vyhledávat všechny obranné námitky, kterými stěžovatel brojil proti obvinění z přestupku v řízení před správním orgánem prvního stupně, a s těmi se detailně vypořádávat jako s odvolacími námitkami (viz cit. rozsudek 10 As 36/2019, bod 13).

[10] NSS nevidí ani jako chybu, pokud krajský soud vyšel z rozsudku ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 83/2013-60, kde NSS mj. uvedl, že je „obecně vhodné, aby stěžovatel neuchovával paletu námitek proti přestupkovému rozhodnutí na pozdější dobu, ale uplatnil je již v prvním stupni přestupkového řízení. Jinak se stěžovatel zbytečně připraví o posouzení námitek v obou instancích správního řízení. Navíc se může

pokračování

teprve ex post podaná obrana o chybách měření jevit dle kontextu věci i jako účelová“. Tento závěr je plně v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS (viz k tomu též bod [11] dále). NSS totiž v rozsudku 1 As 83/2013 nevyloučil vznesení určitých argumentů teprve v řízení o žalobě. Říká jen, že „dle kontextu věci“ mohou být tyto argumenty či nově navržené důkazy soudem vyhodnoceny jako účelové. Krajský soud s judikátem 1 As 83/2013 argumentuje naprosto korektně a v odůvodnění relativizuje zejména ty skutkové teze, které stěžovatel v řízení před městským úřadem neuplatnil (že neuplatnil vůbec žádné argumenty v řízení odvolacím, již NSS uvedl).

[11] NSS nadto musí korigovat tvrzení stěžovatele o tom, že rozsah soudního přezkumu není nijak závislý na aktivitě účastníka v přestupkovém řízení. To platí zejména ve vztahu k novým skutkovým tvrzením, která jsou poprvé vznesena až v řízení u krajského soudu. K otázce, za jakých okolností jsou nová skutková tvrzení a návrhy důkazů přípustné, se vyjádřil rozšířený senát v cit. usnesení 10 As 24/2015. Toto usnesení sice stěžovatel cituje, účelově však z něj vytrhuje jen právní větu. Přitom právní větu judikátu nelze vykládat bez ohledu na odůvodnění. NSS s odkazem na toto usnesení opakovaně uzavřel, že „*nová skutková tvrzení jsou v řízení u krajského soudu přípustná za předpokladu, že správní orgán porušil svou povinnost zjistit stav věci způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti. Avšak využije-li obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost „domyslet“ za obviněného všechna myslitelná (i nepravděpodobná) tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádat. Správní orgán nedisponuje „nekonečnou fantazií“ a není povinen předvídat a v rozhodnutí vypořádat každou myslitelnou budoucí námitku obviněného z přestupku. Je nutno zdůraznit, že soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako jakési „odvolací řízení s úplnou apelací“.* Tento přezkum je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nabízet prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy“ (viz např. rozsudky ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 19/2017-44, bod 23 a násl.; či ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 209/2017-39, bod 23 a násl.; shodně již cit. usnesení rozšířeného senátu 10 As 24/2015, bod 47).

[12] Klíčové proto bude, zda správní orgány „*opatří takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění*“. Pokud tak správní orgán učiní, soud by již neměl nové důkazy provádět. Rozšířený senát jistě nikoliv náhodou jako typický příklad uvádí „*překročení nejvyšší povolené rychlosti jízdy, kdy bude závěr správního orgánu o naplnění skutkové podstaty přestupku podpořen navzájem nerozpornou a přesvědčivou sadou důkazů, přičemž teprve v žalobě přijde žalobce s obecnými a k věci se nijak blíže nevztahujícími důkazními návrhy ohledně možné chybovosti měřicího přístroje*“ (cit. usnesení rozšířeného senátu 10 As 24/2015, bod 44, srov. podobně také již cit. rozsudek 10 As 36/2019, bod 16).

[13] Optikou těchto závěrů NSS nahlížel na nová skutková tvrzení, která stěžovatel v nynější věci uplatnil poprvé až v žalobě. NSS k tomu předně uvádí, že o spáchání přestupku překročením nejvyšší povolené rychlosti v nynější kauze svědčí celý komplex důkazů. Městský úřad dokonce provedl výslech zasahujících policistů, jakkoliv to nebylo v dané věci nutné. Pro prokázání přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší dovolené rychlosti je zpravidla dostatečné vycházet z oznámení o přestupku, záznamu o přestupku obsahujícího fotografii měřeného vozidla a údaje o provedeném měření a ověřovacího listu silničního radarového rychloměru (viz např. cit. rozsudek 10 As 36/2019, bod 20). Ačkoliv vždy záleží na okolnostech každého jednotlivého případu, uvedená kombinace podkladů v zásadě poskytne dostatečné množství informací pro to, aby správní orgán dostal požadavkům § 3 správního řádu, tedy aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Protože správní orgán zjistil stav věci způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti (viz cit. usnesení rozšířeného senátu 10 As 24/2015, bod 47), nemůže stěžovatel přicházet s nejroztodivnějšími konstrukcemi o vadách měření teprve v řízení před soudy. Jde plně za stěžovatelem, že skutkový stav řádně nezpochybnil v řízení správním. Tyto jeho námitky jsou tedy značně nevěrohodné.

[14] Naproti tomu argumentem právní povahy je, jak správně stěžovatel uvádí, polemika s dostatečností odůvodnění výše sankce. Stěžovatel tvrdí, že odůvodnění výše sankce je zcela nedostatečné. Správní orgány se prý poctivě nezabývaly všemi hledisky, která zákon stanoví, nezohlednily zásadní polehčující okolnost, která plyne ze spisu, totiž že měřený úsek nebyl typickou obcí, ale spíše typickým úsekem mimo obec či obchvatem. Správní orgány navíc nesprávně presumovaly, že v daném místě a čase se tam vyskytovalo větší množství dalších účastníků provozu, což však nemá oporu v provedeném dokazování. Nic takového údajně neplyne z radarového snímku ani z výpovědi zasahujících policistů.

[15] NSS je přesvědčen, že městský úřad při odůvodnění výše sankce zohlednil všechny rozhodné skutečnosti a zákonná kritéria. K tomu se již dostatečně vyjádřil krajský soud v bodech 17 a 18 rozsudku. Hodnocení správního orgánu podle NSS netrpí žádnými nedostatky. V souladu s § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu bylo možno za uvedený přestupek uložit pokutu v rozmezí od 1 500 Kč do 2 500 Kč. Městský úřad v rozhodnutí na s. 11 vysvětlil, že při stanovení pokuty ve výši 2 000 Kč jako k přitěžujícím okolnostem přihlédl k místu a času překročení rychlosti (k tomu blíže bod [19] dále), k tomu, že překročení nejvyšší dovolené rychlosti bylo značné (o 19 km/h), nadto stěžovatel řídil nákladní soupravu. Naopak jako polehčující okolnost vzal městský úřad do úvahy mj. to, že stěžovatel nemá za poslední 3 roky žádný záznam v evidenční kartě řidiče. Městský úřad se správně zabýval též tím, zda by pro výměru sankce nebylo pro stěžovatele příznivější použití zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinného od 1. 7. 2017 (uzavřel, že nebylo).

[16] Stěžovatel tvrdí, že správní orgán měl u každého jednoho kritéria uvést, jak ovlivnilo výši pokuty. Lze říci, že takto vysoké nároky na odůvodnění sankce však judikatura nikdy nekladla a zdejšímu soudu není vůbec jasné, jaké (detailnější) odůvodnění by si stěžovatel vlastně představoval. Stěžovatel účelově vybírá z fondu bohaté judikatury věnované správnímu trestání takové právní názory, které – zcela vytržené z kontextu odůvodnění rozhodnutí – zdánlivě aprobují názor, že i tak propracované odůvodnění výše sankce, jaké provedl městský úřad, nepostačí. Ve skutečnosti však tyto judikáty kritizovaly zcela odlišná a nesrovnatelně slabší odůvodnění výše sankce (viz dále).

[17] Stěžovatel se především odvolává na rozsudek ze dne 31. 5. 2007, čj. 4 As 64/2005-59. Srovnávat však nynější kauzu s věcí 4 As 64/2005 zjevně nejde, stěžovatel vytrhává jednotlivé pasáže tohoto rozsudku z kontextu věci. Ve věci 4 As 64/2005 (delikt provozovatele taxislužby) bylo odůvodnění pokuty ve výši 250 000 Kč odůvodněno velmi lakonicky (správní orgán „přiblížil k vysoké závažnosti a významu protiprávního jednání a společenské nebezpečnosti vyplývající z důsledků takového jednání, jež lze kvalifikovat jako podvodné jednání s cílem klamat zákazníka a neprávem se obohatit, jakož i znemožnit následné dohledání řidiče a explicitně tak poškodit dobré jméno hlavního města Prahy“). Odůvodnění v nynější, mnohem banálnější věci je mnohem detailnější.

[18] Podobně je na tom stěžovatel též s argumentací dalšími judikáty (rozsudky ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 As 56/2019-28, a ze dne 30. 11. 2018, čj. 5 As 182/2016-30). Samozřejmě platí, že v rozhodnutí o uložení správní sankce musí být zohledněna všechna zákonná kritéria, nepostačuje toliko prosté vyjmenování těchto kritérií, bez alespoň stručného zdůvodnění, proč a jak dopadají na individuální případ obviněného (viz rozsudek 9 As 56/2019). NSS však kritizoval typicky takové odůvodnění, kde správní orgán prvního stupně k závažnosti správního deliktu neuvedl vůbec nic a odvolací správní orgán pouze bez dalšího konstatoval, že pokutu ve výši 2 000 Kč (stejná sankce za stejný delikt jako nyní řešený případ) považuje „za zcela přiměřenou a odůvodněnou“ (rozsudek 5 As 182/2016, bod 28). V nynější věci je naopak třeba městský úřad pochválit, že výši pokuty odůvodnil perfektním způsobem.

pokračování

[19] Stěžovateli se nelíbí, že ve věci nebyla prokazována městským úřadem zvláště zmíněná přitěžující okolnost, že stěžovatel překročil rychlost jízdy v místě, kde lze předpokládat vyšší frekvenci účastníků silničního provozu, včetně chodců. Stěžovatel požaduje prokázat, že se v okolí autobusové zastávky pohybují chodci. NSS k tomu uvádí, že to, že se chodci pravidelně pohybují právě v okolí autobusových zastávek, je notorieta, kterou není třeba dokazovat. Celý komplex žalobních i navazujících stížných námitek je zjevně absurdní; stěžovatelem odkazovaný rozsudek ze dne 21. 12. 2017, čj. 3 As 278/2016-39, je o něčem zcela jiném – tam správní orgán nijak neprokázal motivaci přestupce související s neodevzdáním řidičského průkazu.

[20] Co se týče argumentace „mimoměstským“ charakterem komunikace, NSS plně odkazuje na bod 18 napadeného rozsudku. Jakkoliv stěžovatel opakuje, že charakter komunikace městský úřad přehlédl, není to pravda – naopak poctivě vysvětlil, že překročení dovolené rychlosti nedaleko zastávky autobusu bere jako přitěžující okolnost.

[21] Stěžovatel dále kritizuje, že mu městský úřad neumožnil být účasten na provádění důkazu provedením měření kontrolní mřížkou, respektive z toho nevyhotovil žádný protokol. Jak ale správně upozornil již krajský soud, fotografie s kontrolní mřížkou byla provedena jako důkaz při ústním jednání dne 20. 10. 2017, ke kterému se stěžovatel ani jeho zmocněnec nedostavil. NSS tedy nerozumí, o jakém pochybení vlastně stěžovatel mluví. Protože se stěžovatel sám svou laxností připravil o aktivní realizaci svých procesních práv, rozhodně jeho pasivitu nemohou napravovat správní soudy. Suplovat ji nebude ani NSS, nebude proto ani provádět důkaz vyjádřením Českého metrologického institutu, který stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti (srov. k tomu též bod [13] *in fine* shora).

[22] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[23] K nesouhlasu s vyvěšením osobních údajů advokáta na internetu NSS uvádí, že nejde o kasační námitku. Lze jen uvést, že způsob, jakým NSS standardně zveřejňuje anonymizované verze rozhodnutí na svých webových stránkách, neporušuje právo na ochranu osobních údajů či soukromí stěžovatele ani advokáta Mgr. Václava Voříška. Jak již NSS mnohokrát uvedl, pokud se advokát „*cítí být poškozen, je-li spojován se způsobem, jakým vykonává advokacii, nelze příčiny takových jeho domněnek spojovat se skutečností, že soudy zcela v souladu s platnými právními předpisy zveřejňují ve svých rozhodnutích jeho údaje, vystupuje-li v postavení advokáta a zástupce účastníka řízení*“ (viz usnesení NSS ze dne 25. 5. 2017, čj. Nao 175/2017-161, obdobně srov. rozsudky ze dne 27. 3. 2019, čj. 2 As 383/2017-46, ze dne 17. 1. 2019, čj. 10 As 321/2017-38, a mnohé další).

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 5. prosince 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu