



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupený JUDr. Vladimírem Bulinským, advokátem se sídlem tř. Kpt. Jaroše 13, 602 00, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, Komenského 125, 532 11, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 1. 4. 2010, č. j. 52 Ca 45/2009 – 51

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka Pardubice ze dne 1. 4. 2010, č. j. 52 Ca 45/2009 - 51, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Jádrem tohoto sporu se týká bodového systému pro řidiče, soud zejména řeší otázku, zda má správní orgán možnost přezkoumat rozhodnutí o přestupku v rámci procesu záznamu bodového ohodnocení. Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2009, sp. zn. SpKrÚ 35657/2009/ODSHI/8 („napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Polička („správní orgán prvního stupně“), kterým tento správní orgán zamítl námitky žalobce proti provedení záznamu bodů, a potvrdil záznam dvanácti bodů v registru řidičů. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, („krajský soud“), který ji výše citovaným rozsudkem zamítl.

[2] Ke skutkovému stavu: stěžovatel vykonával práci řidiče nákladního vozidla. Na počátku září 2008 byl zastaven hlídkou policie a při kontrole bylo zjištěno, že nedodržel bezpečnostní přestávku ve čtyřech dnech v měsíci srpnu v rozpětí cca 21 dní, a tím spáchal přestupek, jehož skutkovou podstatu upravuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy. Byl vydán příkaz k uložení pokuty stanovující pokutu na spodní hranici zákonem přípustné výše 1500 Kč. Řidič byl kontrole přítomen, do protokolu se dále nevyjádřil a podepsal ho. Proběhlo příkazní řízení vedené Městským úřadem Moravská Třebová, stěžovatel nevyužil svého práva na odpor a pokutu uloženou zmíněným příkazem zaplatil. V prosinci 2008 mu oznámil Městský úřad Polička rozhodnutí o dosažení dvanácti bodů v bodovém hodnocení a vyzval jej k odevzdání řidičského průkazu. Stěžovatel podal námitku proti tomuto rozhodnutí s tím, že šlo pouze o jeden pokračující přestupek spáchaný uvedenými čtyřmi jednáními a že v příkazu o uložení pokuty nebyla zmínka o společném řízení. Po zamítnutí námitek se odvolal ke Krajskému úřadu Pardubického kraje, který rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Ze závěrů krajského soudu vyplývá, že napadené rozhodnutí se týká námitek žalobce proti provedeným záznamům bodů v registru řidičů a dále směřuje proti postupu správního orgánu prvního stupně, který klasifikoval jeho jednání jako čtyři přestupky, čímž stěžovatel dosáhl 12 bodů a byl vyzván k odevzdání řidičského průkazu. Žalobce ve správní žalobě tvrdil, že jeho jednání spočívající v opakovaném nedodržování bezpečnostní přestávky zjištěných ve čtyřech dnech (6. 8. 2008, 7. 8. 2008, 21. 8. 2008 a 27. 8. 2008) je pokračujícím přestupkem a že v příkazu o uložení pokuty za toto jednání nebylo zmíněno, že by bylo provedeno o společné řízení o několika přestupcích dle ustanovení § 57 zákona o přestupcích. Za zásadní otázku sporu krajský soud považoval, zda se v daném případě jedná o vícečinný souběh více přestupků, nebo o pokračující přestupek spáchaný jedním skutkem. Vyloučil závěr, že by se jednalo o pokračující přestupek (analogicky dle znaků stanovených zákonnými předpisy, teorií trestního práva a judikaturou) a usoudil, že se v daném případě společné řízení konalo, třebaže to v příkazu k uložení pokuty nebylo výslovně stanoveno, ale pouze to dle názoru soudu a krajského úřadu materiálně vyplývalo z obsahu samotného příkazu.

[4] Proti tomuto rozsudku brojí žalobce („stěžovatel“) včas podanou kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního („s. ř. s.“), konkrétně vytýká soudu nesprávné posouzení právní otázky dle písmena a), dále napadá rozsudek z důvodu, že skutková podstata nemá oporu ve spise a je s nimi v rozporu dle písmena b), v neposlední řadě také upozorňuje na nepřezkoumatelnost dle písmene d).

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] V kasační stížnosti stěžovatel odporuje zejména nesprávnému právnímu posouzení přestupku v příkazu k uložení pokuty (a jeho následné „rekvalifikaci“ ze strany dalších orgánů), dále soudnímu závěru, v němž potvrdil kvalifikace skutků jako vícečinný souběh čtyř přestupků a potvrzení postupu správních orgánů ohledně udělení 12 bodů.

Konkrétně nesouhlasí s výrokem soudu, že příkaz o uložení pokuty, kterým byla ze strany Městského úřadu Moravská Třebová uložena pokuta ve výši 1500 Kč za opakované nedodržení bezpečnostní přestávky ve čtyřech dnech v rozmezí cca 21 dní, jej uznal vinným ze spáchání čtyř přestupků dle zvláštního předpisu (ES) 561/2006 a udělil mu 12 bodů (4 x 4 body, přičemž je maximální zákonná hranice 12 bodů) Stěžovatel setrvává na svém tvrzení, že šlo o jeden pokračující přestupek a tvrdí, že ze strany Městského úřadu Polička a posléze i Krajského úřadu Pardubického kraje šlo o neodůvodněnou a nezákonnou rekvalifikaci z jednoho opakovaného jednání nedodržení bezpečnostní přestávky na čtyři skutky. Dále protestuje proti tomu, aby na něj byl aplikován kumulativní princip bodového systému. K vyjádření soudu, že šlo o společné řízení, stěžovatel namítá, že podle jeho názoru uložená pokuta ve výši 1500 Kč byla na spodní zákonné hranici, a nemohlo se tedy jednat o pokutu za čtyři skutky, má za to, že v takovém případě by byla pokuta vyšší. Upozorňuje také, že v rozhodnutí orgánu prvního stupně nikde nebylo zmíněno, že jde o společné řízení za nedodržení přestávky v inkriminovaných dnech, a že to z textu příkazu, vydaném v blokovém řízení, nevyplývá. Dále stěžovatel napadá chybné užití judikatury Nejvyššího správního soudu krajským soudem, konkrétně odkaz na judikát č. j. 2 As 19/2009 - 93 ze dne 10. 12. 2009. Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodnutí reaguje na odlišnou právní a skutkovou realitu, protože se zabývalo přestupky ve společném řízení, a tudíž jej nelze aplikovat na jeho případ, kdy podle jeho mínění ke společnému řízení nedošlo.

[6] Žalovaný využil své možnosti a ke kasační stížnosti stěžovatele se vyjádřil odkazem na své předchozí vyjádření k žalobě u krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ve vyjádření k žalobě zejména zevrubně odůvodňuje správnost použití sčítací metody bodů za jednotlivé přestupky a oprávněnost společného řízení dle § 57 přestupkového zákona. Nereaguje však na námitku stěžovatele ohledně faktu, že v příkazu o uložení pokuty se přestupek vyskytuje pouze v jednotném čísle a není nijak zmíněno, že by se jednalo o čtyři přestupky v rámci společného řízení, nezmiňuje ani absenci odkazů na zákonná ustanovení o společném řízení.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud na návrh stěžovatele posoudil kasační stížnost z hlediska § 103 odst. 1 písmena a), b), d). Nejprve se zabýval námitkami týkajícími se případných vad správního řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., zejména tím, zda v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně došlo k rekvalifikaci stěžovatelova jednání ze strany správního orgánu a následně i soudu. V části III. B se vzhledem k závěrům předchozí části jen stručně vyjadřuje k důvodům, proč mu nepřisluší přezkoumávat věcnou správnost příkazu k uložení pokuty.

III. A Kasační důvody dle § 103 odst. b) , d) s. ř. s.

[9] Stěžovatelova kasační stížnost se dotýká aplikace tzv. *bodového systému*, novely zákona o silničním provozu, který byl do českého právního systému vtělen jako

administrativní nástroj sledování řidičské kázně. Je používán v celé řadě zemí světa, mj. v Německu, Velké Británii, Austrálii, Spojených státech, Itálii či Nizozemí. Z důvodové zprávy k této novele vyplývá, že bodový systém nelze chápat jako druhý trest vedle trestu za přestupek (zde pokuta), ale za jakýsi automat, který přiřazuje zvláště závažným přestupkům na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu trestné body. V praxi to znamená, že za spáchaný přestupek je řidiči uložena sankce podle zákona o přestupcích č. 200/1990 Sb., případně trest za spáchaný trestný čin a zároveň ještě, půjde-li o vybraný přestupek nebo trestný čin spadající do systému bodového hodnocení, mu bude zaznamenán stanovený počet bodů, a v případě recidivy řidiče může dojít až k udělení 12 bodů a odebrání řidičského průkazu. K oprávněnosti a přiměřenosti bodového systému se kladně vyjádřil i Evropský soud pro lidská práva. (Srov. *Malige proti Francii*, rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, č. stížnosti 27812/95). V citované kauze judikoval, že přestože je bodový systém administrativním hodnocením s preventivními účinky a izolovaně není sám o sobě z povahy věci trestní sankcí, v kontextu jeho následků, které jsou jak odstrašující, tak trestající, se o trestní sankci podle článku 6 Evropské úmluvy a příslušné judikatury jedná. Proto je bodový systém v rámci evropského systému ochrany lidských práv přezkoumatelný podle požadavků článku 6. V této souvislosti je vhodné upozornit i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 2 As 19/2009 - 93, v němž byla potvrzena teze, že bodový systém je administrativním vyhodnocováním řidičské kázně, ač v důsledku může vést až ke ztrátě řidičského oprávnění.

[10] V souladu s předchozí judikaturou (zejména pak rozsudkem NSS ze dne 24. 8. 2009, č. j. 5 As 39/2010 – 81, www.nssoud.cz) soud zdůrazňuje, že v řízení o námitkách proti provedení záznamu bodů v registru řidičů je předmětem řízení pouze posouzení, zda byly záznamy bodů v registru řidičů provedeny v souladu se zákonem, tj. zda podkladem pro záznam bylo pravomocné rozhodnutí, zda počet zaznamenaných bodů odpovídá spáchanému přestupku. Dále odkazuje na judikát devátého senátu Nejvyššího správního soudu v obdobné věci: „*Správní orgán v tomto řízení však zásadně nepřezkoumává správnost a zákonnost aktů orgánů veřejné moci, na základě kterých byl záznam proveden, neboť na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku, než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je (zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci).*“ (rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 96/2008 - 44, www.nssoud.cz)

[11] Příkaz o uložení pokuty ze strany Městského úřadu Moravská Třebová obsahuje popis čtyř opakovaných jednání ve čtyřech jednotlivých dnech a za čtyři jednotlivé jízdy, ale je formulován tak, jako kdyby šlo o jeden pokračující skutek. Z jazykové analýzy lze dedukovat, že opakované použití jednotného čísla u slova přestupek svědčí stanovisku stěžovatele. Tomu nasvědčuje i systematická interpretace příkazu, když uložena výše pokuty za závažný přestupek je velmi nízká. Je nepravděpodobné, že orgán tímto stanovil výši pokuty za čtyři přestupky. Navíc je v příkazu odkaz na § 11 odst. 1, zatímco pro společné řízení pro více přestupků se užívá § 12 odst. 1. Tomuto výkladu nahrává i chybějící zmínka o společném řízení a absence zákonného odkazu na ustanovení dle § 57 zákona o přestupcích trestem. Ze správního spisu tedy plyne, že předmětný příkaz byl formulován jednoznačným způsobem o jednom přestupku. Ze strany správního orgánu prvního stupně došlo k nezákonnému přehodnocení, které nemělo oporu ve spisu. Stejně tak krajský soud se bez opory ve

spisovém materiálu přiklonil k verdiktu, že materiálně šlo o společné řízení o čtyřech přestupcích.

[12] Z tohoto hlediska správní orgán prvního stupně pochybil, když přehodnotil kvalifikace z jednoho přestupku na čtyři přestupky. Stěžovatel na základě příkazu vyhodnotil, že se dopustil jen jednoho přestupku, za který mu budou uděleny čtyři trestné body. Svůj přestupek proto uznal, a tudíž v rámci zkráceného příkazního řízení nepodal příslušný opravný prostředek, odpor. Záznam bodů do průkazu řidiče je ale automatický převod, kdy správní orgán nepřezkoumává správnost rozhodnutí o přestupku, ale pouze zaznamenává na podkladě spisu příslušné body. Tato skutečnost vyplývá i z ustanovení § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu, který stanoví, že *„Řidiči motorového vozidla, kterému byla za jednání zařazené do bodového hodnocení pravomocně uložena sankce za přestupek nebo trest za trestný čin, zaznamenaná příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností v registru řidičů stanovený počet bodů ke dni uložení pokuty v blokovém řízení nebo nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek nebo trestu za trestný čin.“* Co se týče přezkumu bodového hodnocení, příslušný obecní úřad s rozšířenou působností pouze zaznamenává počet bodů řidiče, popřípadě provede opravu, jsou-li námitky řidiče odůvodněné v souladu s podkladovými materiály. V námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů lze z povahy věci uplatňovat námitky v tom smyslu, že řidič žádný přestupek vůbec nespáchal, přesto mu byly v registru řidičů zaznamenány body, příp. že ke spáchání přestupku z jeho strany sice došlo, nicméně byl mu zaznamenán nesprávný (vyšší) počet bodů. (K přezkumu bodového hodnocení dále také nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010 č. j. 5 As 39/2010 - 76, www.nssoud.cz)

[13] V řízení před správním orgánem prvního stupně tedy došlo k závažné chybě. Pokud měla policie při rozhodování o přestupku za to, že se jedná o čtyři opakující se přestupky, pak ve výroku příkazu tedy mělo být jasně stanoveno, že jde o čtyři přestupky projednávané ve společném řízení dle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích. Případné pochybení v podkladovém rozhodnutí rozhodně nelze „dohánět“ v rámci administrativního procesu zaznamenání bodů. K tomu, aby mohl správní orgán provést záznam v registru řidičů, je třeba, aby rozhodnutí o přestupku bylo srozumitelné a aby z něj jednoznačně vyplývaly skutečnosti nutné pro závěr o dosažení příslušného počtu bodů. Krajský soud měl proto zvážit, zda správní orgán mohl na základě příkazu k uložení pokuty provést záznam o dosažení dvanácti bodů v registru řidičů.

[14] Soud uzavírá, že závěry žalovaného o tom, že stěžovatel spáchal čtyři přestupky, nemají oporu ve spisovém materiálu, protože jak již bylo řečeno, z příkazu o uložení pokuty nevyplývá, že by stěžovatel spáchal čtyři přestupky. Naopak z evidenční karty řidiče, kam se přestupky zaznamenávají, je zcela zřejmé, že jsou do ní vepsány čtyři přestupky, které byly řešeny jednou pokutou. O skutkovém stavu nemůže být podle obsahu spisu pochyb. Městský úřad Polička, krajský úřad i krajský soud shodně interpretovaly příkaz k tíži stěžovatele, přehodnotily jeden přestupek na čtyři a rozhodly tak v rozporu s podkladem příkazu. Tím byl stěžovatel zásadně poškozen ve svých právech. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i se svou předchozí argumentací v obdobném případě: *„Rozhodně není možné, aby v řízení o záznamu o dosažení 12 bodů správní orgán domýšlel v rozhodnutí o přestupku něco, co tam není, resp. překlenoval nenapravitelnou*

nesrozumitelnost rozhodnutí o přestupku“. (Rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 16/2010 – 105, www.nssoud.cz)

[15] Interpretace je v tomto případě nemístně extenzivní v neprospěch stěžovatele a rekvalifikace nešetří jeho práva ani princip právní jistoty. Ostatně v trestním právu, analogicky pak i v případě správního trestání, je třeba v případě pochybností použít principu *in dubio pro reo*. Nelze opomenout ani lidský rozměr případu: ztráta řidičského oprávnění je pro řidiče z povolání natolik vážným důsledkem, že je třeba obzvlášť dbát na zákonný průběh správního řízení v souladu s principem dobré správy a ochranou stěžovatelových práv. Žalovaný správní orgán a správní orgán prvního stupně zapisující body do registru řidičů překročily zákonem stanovené meze správního uvážení. Jak již bylo řečeno, pokud chce policejní orgán kvalifikovat čtyři opakovaná porušení téže povinnosti konat bezpečnostní přestávku jako čtyři přestupky, musí toto výslovně stanovit v rozhodnutí o přestupku, tedy vymezit především skutkově jednotlivé případy, jednotlivě je právně kvalifikovat a vést o nich zpravidla společné řízení. Tento požadavek je zvlášť markantní, pokud by o každém z nich vedl správní řízení jiný správní orgán. Správné vymezení skutku je ostatně předpokladem pro to, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, nemohlo probíhat současně jiné řízení o témže skutku, případně nemohlo být znovu (podruhé) rozhodnuto o témže skutku.

[16] Přestože je Nejvyšší správní soud vázán dle dispoziční zásady kasačními důvody, k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu přihlíží *ex offio* dle § 109 odst. 2. Zde je třeba konstatovat, že třebaže příkaz o uložení pokuty nebyl z právního hlediska formulován zcela jednoznačně a nahrává kontradiktorní interpretaci, v popisu skutků žalobce a přestupku s odkazem na předpisy ES je zcela přesný. Nejvyšší správní soud již dříve rozlišil pojmy nicotnosti, neplatnosti a nezákonnosti rozhodnutí, jejichž podstatou se zabýval, a na svoji judikaturu pro stručnost odkazuje (srov. zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96 (č. 793/2006 Sb. NSS)). Nicotnost znamená, že správní rozhodnutí vůbec nevzniklo, může být prohlášena nicotnost v zásadě kdykoliv, a soud je povinen přihlédnout k ní z úřední povinnosti. Za nicotný se považuje zejména akt, který trpí nedostatkem pravomoci či kompetence rozhodujícího správního orgánu, zásadními nedostatky projevu vůle, ukládá nemožné či protiprávní plnění aj. Chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby správní akt respektovali. Tak tomu ale v daném případě nebylo. Stěžovatel jak v příkazním řízení, tak v soudním řízení nerozporoval, že skutečně oněch čtyřech jednání *contra legem* dopustil. V příkazu byl spolehlivě zjištěn skutkový stav jednání a správně byl zařazen mezi přestupky vyplývající z nařízení ES.

[17] Na základě argumentace v této části soud dospěl k závěru, že je naplněn důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., protože v řízení byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

[18] Žalobce konečně k nepřezkoumatelnosti konkrétně namítal, že soud se dostatečně nevyjádřil k argumentu týkajícímu se společného řízení. Tato námitka je zčásti

opodstatněná, protože krajský soud se nevypořádal s námitkou stěžovatele v replice žalovaného ke správní žalobě, v níž tento argumentoval, že v případě společného řízení je použití § 11 odst. 1 vyloučeno, protože v případě společného řízení o více přestupcích by se použil § 12 odst. 2 přestupkového zákona. Krajský soud na tento konkrétní argument v replice žalobce na vyjádření žalovaného v rozsudku přímo nereagoval, ale věnoval se zevrubně analýze příkazu z hlediska společného řízení a lze dovodit, že z jeho tvrzení o prioritě materiálního obsahu příkazu před odkazem na konkrétní zákonná ustanovení v obdobném případě § 57 vyplývá i odpověď soudu na tuto otázku. Tato námitka tedy není důvodná.

III. B Kasační důvody dle § 103 odst. a) s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud v předchozí části dospěl k závěru, že došlo k nezákonné rekvalifikaci skutku v neprospěch stěžovatele. Je ale třeba zdůraznit, že předmětem tohoto řízení není posoudit právní kvalifikaci stěžovatelova jednání, tedy opakovaného nedodržení bezpečnostních přestávek. Předmětem tohoto řízení je pouze posouzení, zda správní orgány v souladu s příkazem o přestupku zaznamenaly správně a na zákonném podkladu dvanáct bodů do registru řidičů. V daném případě tomu tak nebylo. Jak již bylo zmíněno, ani soudu, ani správním orgánům nepřísluší v rámci procesu administrativního záznamu bodů rekvalifikovat přestupky a rozhodovat o věcné správnosti příkazu. Výše řečené však nutně neznamená, že právní otázka bezpečnostních přestávek byla v původním příkazu k uložení pokuty vyřešena správným způsobem.

IV.

Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[21] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 22. prosince 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda
senátu