



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **R. Š.**, zastoupený JUDr. Michalem Hudečkem, advokátem, se sídlem Krapkova 38, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2011, č. j. KUOK 48085/2011, sp. zn. KÚOK/39303/2011/OSL-P/450, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2013, č. j. 22 A 98/2011 - 27,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 98/2011 - 27 ze dne 13. 8. 2013, rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 48085/2011, sp. zn. KÚOK/39303/2011/OSL-P/450 ze dne 30. 5. 2011, a rozhodnutí Magistrátu města Olomouce č. j. SMOL/005070/2011/OARMV/ER/Cho ze dne 10. 1. 2011, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 16 200 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Hudečka do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Příkazem Magistrátu města Olomouce, odboru agendy řidičů a motorových vozidel ze dne 6. 10. 2010, č. j. SMOL/AŘMV/2/2355/2010/VV, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným tím, že ve dnech 16. 8. 2010, 20. 8. 2010 a 23. 8. 2010 při řízení motorového vozidla nedodržel bezpečnostní přestávky, čímž spáchal přestupky podle ustanovení

§ 23 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“).

[2] Na základě tohoto příkazu mu zaznamenal Magistrát města Olomouce (dále „správní orgán prvního stupně“) ke dni 26. 10. 2010 do registru řidičů třikrát čtyři body, neboť předmětný příkaz vyložil jako uznání viny ze tří přestupků. Proti tomuto provedení záznamu bodů podal stěžovatel námitky, které byly rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 1. 2011, č. j. SMOL/005070/2011/OARMV/ER/Cho, zamítnuty. Stěžovatel následně podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) taktéž zamítl, neboť dospěl k závěru, že výše označený příkaz je srozumitelný a jednoznačný, takže může být podkladem pro záznam 12 bodů v registru řidičů. Podle krajského soudu je ve výroku příkazu jasně uvedeno, že se stěžovatel dopustil *přestupků* (nikoli jen jednoho) a tomu odpovídá i odůvodnění, v němž správní orgán konkretizoval jednání stěžovatele jako opakovaná. Uvedení jednotného čísla (*přestupek*) v závěru odůvodnění přičítal soud použití „šablony“ založené na citaci § 12 odst. 1 zákona o přestupcích a dodal, že takové zjednodušení nemá za následek nejednoznačnost či nesrozumitelnost rozhodnutí v otázce, kolik a jakých přestupků bylo spácháno. Zda se jednalo o pokračující či opakovaný přestupek nepříslušelo posoudit v rámci řízení o záznamu bodů do registru řidičů, nýbrž v řízení o vydání příkazu, kde měly být případně i řešeny stěžovatelovy námitky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele je příkaz vnitřně rozporný a ve výroku natolik nesrozumitelný, že nemůže být způsobilým podkladem pro zápis třikrát čtyř bodů do registru řidiče. Namítal dále, že jeho jednání mělo být posouzeno jako pokračování v přestupku a ne jeho opakování, takže měly být vyznačeny pouze 4 body. Vytýkal krajskému soudu, že ho ohledně otázky kvalifikace přestupkového jednání odkázal do řízení o vydání podkladového rozhodnutí (příkazu) přesto, že díky povaze tohoto řízení takové námitky fakticky uplatnit nemohl. Svou argumentaci později upřesnil tak, že se ve fázi řízení, kdy se rozhoduje o vině a sankci za přestupek, opravným prostředkem nebránil právě proto, že k tomu nebyl důvod, když rozhodnutí vyznívalo tak, že byl uznán vinným z jednoho přestupku a byla mu za to uložena jedna, poměrně nízká pokuta, což akceptoval.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatel námitkami napadá předmětný příkaz nikoli co do jeho způsobilosti pro záznam bodů, ale co do jeho zákonnosti. Tvzení stěžovatele, že mu v příkazním řízení nebylo uplatnění námitek umožněno, považoval za nepřipadné, neboť stěžovatel příkaz osobně převzal a nepodal proti němu odpor ani podnět na zahájení přezkumného řízení, takže se svou pasivitou připravil o možnost nápravy rozhodnutí. Žalovaný odkázal na své rozhodnutí, jakož i na obsah vyjádření v řízení před krajským soudem, kde se s námitkami v podstatě shodnými vypořádal.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost 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.

[7] 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 je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích již několikrát vyslovil, že správní orgán rozhodující v řízení o námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů je oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam, tj. pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy či soudu ve smyslu § 123b odst. 1 a 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem a zda počet připsaných bodů odpovídá bodovému hodnocení jednání obsaženému v příloze k tomuto zákonu. 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 orgánu veřejné moci) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 96/2008-44 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[9] Způsobilostí podkladu pro záznam bodů se Nejvyšší správní soud zabýval podrobně ve svém rozsudku ze dne 13. 10. 2010 č. j. 1 As 16/2010-105, jak správně poznamenal i krajský soud v napadeném rozsudku. Na základě závěrů vyslovených v tomto judikátu ve spojení se skutkovým stavem v tomto případě však Nejvyšší správní soud dospěl k odlišnému výsledku.

[10] Předpokladem pro to, aby správní orgán mohl provést záznam v registru řidičů, je srozumitelnost a jednoznačnost podkladu takového úkonu. Je nezbytné, aby z rozhodnutí o přestupku byly jednoznačně seznatelné skutečnosti nutné pro závěr o dosažení příslušného počtu bodů.

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že příkaz ze dne 6. 10. 2010 tyto podmínky nesplňuje, neboť mezi jeho odůvodněním a výrokem, stejně jako uvnitř samotného odůvodnění existuje rozpor.

[12] Výrok předmětného příkazu deklaruje, že stěžovatel *je vinen, že ve dnech 16. 8. 2010, 20. 8. 2010 a 23. 8. 2010 při řízení nákladního motorového vozidla tovární značky IVECO, registrační značky X, nedodržel stanovené bezpečnostní přestávky, tedy (...) spáchal přestupky podle ust. § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Správní orgán Magistrátu města Olomouce na základě ust. 13 odst. 2 a ust. § 23 odst. 2 s přihlédnutím k § 12 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích ukládá sankci: pokutu v částce 3000 Kč (...).*

[13] V odůvodnění příkazu se ke skutku uvádí, že stěžovatel „**nedodržel** stanovené bezpečnostní přestávky, neboť dne 16. 8. 2010 překročil dobu řízení o 11 min., dne 20. 8. 2010 o 24 min. a dne 23. 8. 2010 o 17 min.“ Stěžovatel „svým jednáním opakovaně porušil článek 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006“ tím, že v „uvedených dnech nedodržel stanovené bezpečnostní přestávky, čímž **opakovaně naplnil skutkovou podstatu přestupku** dle § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích“. Dále se v odůvodnění uvádí, že není pochyb o tom, že se stěžovatel „**přestupků** na úseku dopravy dopustil“. V závěru (poslední odstavec odůvodnění) se však dočteme, že správní orgán přihlédl při hodnocení kritérií pro uložení sankce „zejména k závažnosti **přestupku**“ (...) a dále, že „v daném případě se jednalo o **přestupek** spáchaný opomenutím, a to formou nedbalostního jednání“. V poslední větě se uvádí, jak vysokou pokutu lze uložit za „**přestupek** podle ust. § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích“ a v poučení se dočteme, že „podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán bude pokračovat v řízení o **přestupku**“.

[14] Z výše uvedeného se podává, že ačkoli výrok rozhodnutí užívá množného čísla (přestupky), v odůvodnění se zpočátku píše o přestupcích a o opakovaném naplnění skutkové podstaty přestupku, ale v druhé části, týkající se hodnocení kritérií pro uložení sankce a poučení, se píše pouze o přestupku v jednotném čísle. Takto koncipované rozhodnutí správního orgánu nemůže být v kontextu dalších specifických okolností tohoto případu (viz dále) vnímáno jako jednoznačné, neboť z výroku ve spojitosti s jeho odůvodněním nelze nade vší pochybnost dovodit, že správní orgán stěžovatelovo jednání kvalifikoval jako tři samostatné přestupky, za které je třeba v registru řidičů odečíst třikrát čtyři body.

[15] Nejednoznačnost a tím i nesrozumitelnost příkazu vystupuje do popředí zejména v souvislosti s tím, o jakou skutkovou podstatu (typově) se v tomto případě jedná. Ustanovení § 23 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích obsahuje výčet řady jednání, která prohlašuje za přestupky: přestupku se dopustí ten, *kdo jako řidič vozidla při kontrole není držitelem dokladů, předložil neplatný doklad nebo nepředložil doklady požadované zvláštním právním předpisem, nevede stanoveným způsobem záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, záznam o provozu vozidla nebo **nedodrží** stanovené doby řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, nepředložil záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku nebo záznam o provozu vozidla požadovaných zvláštním právním předpisem*. (pozn.: formulační nepřesnosti v podobě nesprávného použití mluvnických tvarů v části, kde soud doplnil podtržení, byly převzaty z autentického znění publikovaného ve Sbírce zákonů ČR, právě řešeného problému se přímo netýkají a žádné interpretační potíže nepůsobí).

[16] Skutkovou podstatu přestupku, z něhož je vinen stěžovatel, naplní ten, kdo **nedodrží**, nikoli **nedodrží** stanovené doby řízení, bezpečnostní přestávky a dobu

odpočinku. Výraz „nedodržuje“ ve vidu nedokonavém ukazuje (na rozdíl např. od výrazu „nepředložil“, ale podobně jako „nevede“), že zákon vyžaduje jistou soustavnost nežádoucího jednání, má-li vůbec být toto kvalifikováno jako přestupek. Pro správní orgán vedoucí řízení o přestupku z toho plyne povinnost učinit úvahu o tom, zda a jak prokázaný skutkový děj tento požadavek naplňuje, ale i takovou úvahu vyjádřit srozumitelným a přezkoumatelným způsobem ve svém rozhodnutí. Z rozhodnutí by mělo být jasné seznatelné, zda konkrétní jednotlivá prokázaná jednání představují z tohoto pohledu jediný (jednoduchý) přestupek, případně pokračující přestupek nebo několik (a kolik) opakujících se stejnorodých přestupků. To se odrazí i v úvahách o postihu. I když ve všech případech je namístě uložení pouze jediné sankce, způsob, jakým se ke konkrétní sazbě dospěje, se bude v každé ze tří vyjmenovaných variant lišit. Počet opakování přestupku jako takového nepochybně zvyšuje závažnost přestupku a odůvodňuje zvýšení sankce, i když tak jako tak bude (v důsledku použití absorpční zásady v § 12 odst. 2 přestupkového zákona) stejně jako u „jednoduchého“ přestupku uložena sankce jediná.

[17] Variabilita možností kvalifikace několika případů nedodržení bezpečnostní přestávky, jež se navíc udály obdobným způsobem v blízké časové souvislosti, klade specifické nároky na přesnost vyjádření v odůvodnění rozhodnutí, jež tento skutek (skutky) kvalifikuje a trestá. Zvláštní pozornost je třeba této otázce věnovat právě i z toho důvodu, že závěr o tom, zda se jedná o jediný (jednoduchý či pokračující) přestupek, případně o několik (a kolik) samostatných přestupků, má závažný dopad do sféry přestupce v podobě přidělení bodů do registru řidičů. Jelikož v této fázi již nelze zpochybňovat podkladové rozhodnutí, je nejen žádoucí, ale naprosto nutné, aby rozhodnutí o přestupku vyznívalo v této otázce zcela jednoznačně, aby se jeho adresát případně mohl v době, kdy je to ještě z procesního hlediska možné, rozhodnout, zda se bude proti němu bránit. Požadavek bezrozpornosti rozhodnutí (příkazu) o vině a trestu za přestupek proto není samoučelný a trvání na jeho dodržení nelze považovat za projev přepjatého formalismu.

[18] Nejvyšší správní soud pokládá odůvodnění předmětného příkazu za nedostačující, neboť to v relaci s jeho výrokovou částí nedává jednoznačnou odpověď na otázku, kolik a jakých přestupků stěžovatel spáchal. Při absenci slovního vyjádření východisek pro hodnocení povahy protiprávního jednání stěžovatele, na to navazující úvahy o uložení jediné, standardní sankce či jediné sankce, která absorbovala další sankce za ostatní přestupky (pouhý odkaz na § 12 odst. 2 přestupkového zákona nedostačuje) a matoucím užíváním množného i jednotného čísla výrazu „přestupek“, nelze mít příkaz jako celek za jasný a jednoznačný. To platí i přesto, že výrok sám o sobě rozporný ani nesrozumitelný není. Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu nepokládá v tomto případě za možné odstranit pochybnosti odkazem na použití „šablony“ správním orgánem (to by snad bylo akceptovatelné v části o poučení o opravném prostředku) a ani takovou výrazovou nejednotnost nepovažoval za prostou chybu v psaní. Ze všech těchto důvodů nemůže předmětný příkaz sloužit jako podklad pro zápis bodů do registru řidičů tak, jak to vyhodnotil správní orgán prvního stupně ve spojení se žalovaným.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud se tedy nemůže ztotožnit s právním posouzením krajského soudu dospívajícím k závěru o jednoznačnosti a srozumitelnosti příkazu, a jeho způsobilosti stát se podkladem pro zápis 12 bodů do registru řidičů. Proto jeho rozsudek zrušil, stejně jako rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], neboť ta rovněž spočívají na nesprávném právním posouzení [důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a vrácení věci pouze krajskému soudu by znamenalo toliko vést jej k přenesení závazného právního názoru správním orgánům. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady řízení před správním orgánem) nebyl shledán.

[20] Jelikož je Nejvyšší správní soud posledním soudem, který ve věci rozhoduje, je třeba vypořádat náklady za řízení o žalobě i o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 2 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci úspěch, má proto právo na jejich náhradu vůči žalovanému, a to za zaplacené soudní poplatky (2000 Kč za žalobu, 5000 Kč za kasační stížnost a 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku) a náklady zastoupení advokátem [odměna za tři úkony právní služby, konkrétně za přípravu zastoupení, sepsání a podání žaloby a kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činila podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2012 2100 Kč a podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2013 3100 Kč; k tomu dále náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden provedený úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem 16 200 Kč]. Pro zaplacení náhrady nákladů řízení soud stanovil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 10. dubna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu