



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **P. S.**, zastoupeného JUDr. Janem Zůbkem, advokátem, se sídlem Radhošťská 1942/2, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. KUJCK 47966/2013/ODSH, sp. zn. ODSH 45216/2013/addv SO2 ze dne 4. září 2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 A 121/2013 - 32 ze dne 22. dubna 2014,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. dubna 2014, č. j. 10 A 121/2013 - 32, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 4. září 2013, č. j. KUJCK 47966/2013/ODSH, sp. zn. ODSH 45216/2013/addv SO2, **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 20 342 Kč k rukám zástupce žalobce do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce dosáhl ke dni 19. října 2012 celkového počtu dvanácti bodů v registru řidičů a v důsledku toho mu byla 5. listopadu 2012 doručena výzva k odevzdání řidičského průkazu. Žalobce podal námitky proti záznamu bodů do registru řidičů, které Magistrát města České Budějovice (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 13. března 2013 zn.

MAU/27227/12 Zr zamítl. Vzhledem k tomu, že jedno z rozhodnutí, na jehož základě byly body zaznamenány, bylo v mezidobí zrušeno v přezkumném řízení, magistrát potvrdil provedený záznam 11 bodů. Proti rozhodnutí o zamítnutí námitek podal žalobce odvolání, které bylo následně zamítnuto v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného.

[2] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení v návěti označeného rozhodnutí žalovaného. Žalobce brojil zejména proti záznamu bodů provedenému na základě rozhodnutí Městského úřadu v Českém Krumlově ze 13. října 2011 č. j. MUCK 52236/2011, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se přestupku dopustí, kdo v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) téhož zákona při řízení drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení. Daného přestupku se žalobce dopustil 30. června 2011. Rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci 8. listopadu 2011. Na základě tohoto rozhodnutí byly stěžovateli do registru řidičů zaznamenány tři body, ačkoliv s účinností od 1. srpna 2011 byl zákonný bodový postih za daný přestupek snížen ze tří bodů na dva. Podle žalobce tak správní orgán pochybil tím, že neaplikoval pozdější příznivější právní úpravu, byť tak s ohledem na ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) učinit měl.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že bodový systém není trestní sankcí, nýbrž administrativním opatřením, a proto označil žalobcovu argumentaci čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy za zcela nedůvodnou, neboť obě ustanovení dopadají na ukládání trestů za trestné činy. Záznam tří bodů za zmíněný přestupek byl v souladu se zákonem, protože podle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, platí, že *„při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla před účinností tohoto zákona se postupuje podle zákona č. 361/2000 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“*

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 16. května 2014 kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[5] Stěžovatel spatřuje pochybení krajského soudu především v tom, že špatně posoudil otázku příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, který plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny a z čl. 7 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikatury [rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. září 2009, *Scoppola proti Itálii* (č. 2), stížnost č. 10249/03].

pokračování

S odkazem na judikaturu Ústavního soudu stěžovatel uvádí, že daná ustanovení je třeba aplikovat i v režimu správního trestání, a dovozuje, že bodový systém zavedený zákonem o provozu na pozemních komunikacích představuje formu správního trestání svého druhu, na nějž je třeba pohlížet prizmatem čl. 6 a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. V tomto směru stěžovatel poukazuje zejména na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. září 1998, *Malige proti Francii*, č. stížnosti 27812/95, na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010 sp. zn. IV. ÚS 498/10 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010 č. j. 1 As 41/2010-106. Jestliže tedy novela zákona o provozu na pozemních komunikacích nabyla účinnosti v době projednávání přestupku stěžovatele, měla být aplikována nová, pro stěžovatele příznivější právní úprava, podle níž měly být zaznamenány za daný přestupek do registru řidičů toliko dva body.

[6] Na tom podle stěžovatelova mínění nic nemění ani přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb., které ukládá postupovat při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná před účinností tohoto zákona podle znění účinného do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Toto ustanovení je třeba interpretovat ústavně konformně, a to tak, že dopadá pouze na procesněprávní otázky, nikoliv na oblast hmotněprávní. Na podporu svého tvrzení stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004 č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS.

[7] Stěžovatel dále poukázal na zprávu zástupce veřejného ochránce práv ze dne 5. prosince 2013 sp. zn. 6234/2013/VOP/MK ve stěžovatelově věci. Podle ní má záznam bodů pro řidiče neoddiskutovatelně negativní dopady, které se projeví po zisku dvanácti bodů zákazem řízení motorových vozidel. Díky tomu plní bodový systém důležitou odstrašující funkci, což z něj činí spíše sankci než pouhé administrativní opatření. Dosažení hranice dvanácti bodů je co do svých důsledků srovnatelné s pravomocně uloženým trestem zákazu činnosti. Zástupce veřejného ochránce práv dospěl k závěru, že v nyní projednávaném případě měl být buď přímo aplikován čl. 40 odst. 6 Listiny, nebo měly správní orgány vyložit čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. ústavně konformním způsobem tak, že se uplatní pouze v rovině procesní.

[8] Závěrem stěžovatel poznamenal, že v kontextu celého bodového systému představuje záznam bodů vedlejší trest, a proto je třeba na něj vztáhnout čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. Závěry správních orgánů o tom, že se jedná o pouhé administrativní opatření, jsou podle něj v rozporu s výše citovanou judikaturou a lze usoudit, že jsou motivovány obavami, že v případě uznání sankční povahy záznamu bodů by bylo nutné přihlížet k principu *ne bis in idem*.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud své závěry dostatečně neodůvodnil. Krajský soud se omezil na pouhé konstatování, že bodové hodnocení je administrativním opatřením a nikoliv sankcí za přestupek, a proto bylo třeba aplikovat intertemporální ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. Podle stěžovatele se však krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevyrovnal s jeho argumentací, zejména s odkazy na relevantní závěry plynoucí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Relevance mezinárodních lidskoprávních smluv, v tomto případě Úmluvy, je přitom s ohledem na čl.

10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a na související judikaturu Ústavního soudu nezpochybnitelná.

[10] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 411/2005 Sb., kterým byl do právního řádu zaveden bodový systém, a na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž podle něj jasně plyne, že bodový systém nepředstavuje druhý trest ukládaný za spáchání přestupku, nýbrž se jedná pouze o administrativní opatření v podobě určitého automatu, který přiřazuje do registru řidičů body za vybrané přestupky na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu. Ostatně výčet trestů ukládaných za přestupky je obsažen v § 11 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a záznam bodů v tomto ustanovení zmíněn není. Řízení o záznamu bodů je ve vztahu k řízení o přestupku samostatným a nezávislým řízením. Vzhledem k charakteru bodového systému je třeba řídit se zněním přechodného ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. Použití příznivější právní úpravy pro pachatele je tudíž neopodstatněné. Ke stěžovatelově argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004 sp. zn. 6 A 126/2002 žalovaný poznamenal, že na nyní projednávanou věc nedopadá, protože se v něm jednalo o situaci, kdy správní úřad uložil pokutu podle zákona, který v době rozhodování neplatil. Co se týče závěrů zástupce veřejného ochránce práv, žalovaný pouze uvádí, že s nimi nesouhlasí, a poukazuje na to, že sám zástupce veřejného ochránce práv uvedl, že ve věci s konečnou platností rozhodne soud. Žalovaný konečně tvrdí, že se rozsudek krajského soudu dostatečně vypořádal s námitkami žalobce a že není nepřezkoumatelný. Z uvedených důvodů navrhl Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[12] Usnesením č. j. 6 As 114/2014-44 ze dne 10. září 2014 ve věci rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Dospěl totiž – oproti právním názorům vysloveným v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu – k závěru, že záznam bodů do registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

[13] Rozšířený senát dal šestému senátu Nejvyššího správního soudu za pravdu a usnesením č. j. 6 As 114/2014-55 ze dne 30. září 2015 rozhodl, že „*záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona ... o silničním provozu ... je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny ... a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy ...*“ a věc vrátil šestému senátu k dalšímu řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud zhodnotil kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 zákona s. ř. s. a její důvody se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

pokračování

[15] Pro rozhodnutí věci byla klíčovou odpověď na otázku, zda je záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, resp. čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném usnesení na tuto otázku odpověděl kladně a jeho právním názorem je vázán v dalším řízení i šestý senát Nejvyššího správního soudu. Pro podrobné odůvodnění tohoto závěru postačí odkázat na odůvodnění usnesení rozšířeného senátu.

[16] Již z rozhodnutí rozšířeného senátu je zřejmé, že kasační stížnost musí být posouzena jako důvodná, neboť žalovaný správní orgán i krajský soud na otázku předestřenou rozšířenému senátu odpověděly opačně, tzn. negativně. Jejich rozhodnutí, založená na nesprávném posouzení právní otázky, proto již z tohoto důvodu nemohou obstát (jen pro pořádek Nejvyšší správní soud konstatuje, že z napadeného rozsudku krajského soudu je zcela zřejmé, jakým právním názorem – s oporou v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu – byl krajský soud veden, tudíž je nutno jako nedůvodnou označit kasační námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu).

[17] Je-li záznam bodů v registru řidičů trestem, musí se na něj uplatnit ústavně garantované pravidlo použití mírnějšího, resp. příznivějšího pozdějšího zákona ve prospěch pachatele, ve smyslu čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny, resp. čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy. Stěžovatel sice spáchal přestupek v době, kdy mu za něj podle platné a účinné úpravy měly být zaznamenány tři body do registru řidičů, o tomto přestupku však bylo pravomocně rozhodnuto a do registru řidičů byly body zaznamenávány již v době, kdy za totéž jednání pozdější zákon stanovil postih v rozsahu pouze dvou bodů. Podle čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny, resp. čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy mu tak měly být za uvedený přestupek zaznamenány nikoli tři, nýbrž toliko dva body podle pozdějšího zákona, neboť ten je nepochybně na první pohled pro stěžovatele příznivější než zákon, který platil v době spáchání přestupku.

[18] Pokud by zákon stanovil opak, šlo by o zákon, jenž by se ocitl v kolizi s čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny, tedy o zákon protiústavní. Ve věci rozhodující soud by v takovém případě musel Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy navrhnout jeho zrušení, ledaže by bylo možné podat ústavně konformní výklad takového zákona, tzn. výklad, jenž by – při zachování platnosti a účinnosti zákona – umožnil přímé uplatnění pravidla plynoucího z čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny [podle mnohých nálezů Ústavního soudu má ústavně konformní interpretace ustanovení zákona přednost před jeho derogací ze strany Ústavního soudu – viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/99 ze dne 16. června 1999 (N 93/14 SbNU 263; 192/1999 Sb.) nebo z pozdější doby nález sp. zn. Pl. ÚS 33/10 ze dne 23. dubna 2013 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.)]. To je případ i shora citovaného přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb. (viz odstavec [3] odůvodnění tohoto rozsudku). Toto přechodné ustanovení sice prikazuje použít zákon o silničním provozu v dosavadním znění (tj. z pohledu postihu stěžovatele přísnějším), avšak použitá textace „*při zaznamenávání bodů*“ pohodlně umožňuje toto ustanovení interpretovat úzce ve výše uvedeném ústavně konformním smyslu tak, že se vztahuje pouze na procesní postup zaznamenávání bodů (tj. „*při jejich zaznamenávání*“), nikoli na pravidla hmotněprávní, jež vymezují „výměru“ sankce v podobě počtu bodů, jež mají být do registru řidičů

zaznamenány. Pokud jde o počet bodů, uplatní se přímo příkaz obsažený v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny, velící použít na danou věc zákon pozdější, pro stěžovatele příznivější. V daném případě tak není důvod navrhopvat Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy zrušení zmíněného čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb., neboť toto ustanovení lze ústavně konformně vyložit.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je zatížen nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, a proto nezbylo než kasační stížnost vyhodnotit jako důvodnou a napadený rozsudek krajského soudu zrušit. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zrušil Nejvyšší správní soud též rozhodnutí žalovaného. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku Nejvyšším správním soudem, zejména v odstavci [17] na konci.

[20] V této souvislosti Nejvyšší správní soud doplňuje, že současné zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázáno na návrh stěžovatele, ani jím není podmíněno. Nejvyšší správní soud sám ve své diskreci posoudí, zda jsou dány důvody též pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, případně (při přiměřené aplikaci § 78 odst. 3 s. ř. s.) též rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně z hledisek efektivity soudní ochrany a procesní ekonomie. Nejvyšší správní soud tedy není v tomto směru vázán návrhy stěžovatele, a proto není ani třeba, aby se o těchto návrzích vyslovoval ve výroku svého rozsudku, resp. aby případně odůvodňoval, proč takovým návrhům nevyhověl. Proto k návrhu stěžovatele na zrušení rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice ze dne 13. března 2013 zn. MAU/27227/12 Zr postačí konstatovat, že tak Nejvyšší správní soud neučinil. Prostor pro eventuální zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se otevírá ve stadiu odvolacího řízení před žalovaným, kam se věc podle výroku I vrací.

[21] Nejvyšší správní soud je tak posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti [položky 18 a 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů]. Stěžovatel byl v obou stupních zastoupen advokátem. Ze spisu přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že za zastoupení v řízení před krajským soudem přísluší zástupci stěžovatele odměna za dva úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb (§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v aktuálním znění] a sepsání žaloby [písemné podání soudu nebo jinému orgánu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden úkon právní služby, a to za sepsání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].

pokračování

[22] Celkem jde tedy o tři úkony právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Celková částka za úkony právní služby činí 10 200 Kč. Protože je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku 2 142 Kč odpovídající 21% dani, kterou je zástupce povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

[23] Celková náhrada nákladů řízení pro stěžovatele tedy představuje částku 20 342 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[24] Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož neměl úspěch ve věci.

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

V Brně dne 26. října 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu