



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: **M. R.**
bytem X
zastoupen Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou
sídlem Burešova 615/6, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2020, č. j. JMK 155609/2020, sp. zn. S-JMK 141743/2020 OSPŽ

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výrokem I. napadeného rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rosice (dále jen „městský úřad“), ze dne 3. 9. 2020, č. j. MR-C 39151/20-OVS, sp. zn. MR-S 23745/20-OVS (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), ve znění opravného usnesení ze dne 5. 10. 2020, č. j. MR-C 47444/20-OVS, sp. zn. MR-S 23745/20-OVS. (dále jen „opravné usnesení“).
2. Městský úřad prvostupňovým rozhodnutím uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 16a odst. 1 písm. a) zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech (dále jen „zákon o OP“), spočívajícího v porušení § 2 odst. 3 zákona o OP, kterého se žalobce dopustil úmyslně tím, že ode dne 15. 12. 2019 nejpozději do dne 29. 6. 2020 neměl v držení platný občanský průkaz. Za daný přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a dále mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

3. Proti výroku I. napadeného rozhodnutí podal žalobce žalobu. Uvádí, že primárně neodmítal občanský průkaz mít a ani si jej neodmítal převzít, dokonce tak učinit chtěl. Žalobce pouze odmítal při jeho převzetí zadat bezpečnostní osobní kód (dále také „BOK“). Žalobce má za to, že nelze ztotožňovat povinnost mít občanský průkaz, při jejímž nesplnění se osoba může dopustit přestupku porušení povinnosti mít občanský průkaz, s „povinností“ zadat BOK dle § 8 odst. 1 zákona o OP, se kterou v zákoně o OP nekoresponduje žádná skutková podstata protiprávního jednání.
4. Dle zákona, že občan „zadá bezpečnostní kód“, může mít dle žalobce více interpretací včetně té, že jde o úkon, který občan může, ale nutně nemusí učinit, a že nezadání BOK nebrání vydání a převzetí občanského průkazu. Správní orgány však zvolily takovou interpretaci právní úpravy, kterou lze označit za svévolnou, šikanózní, nelogickou a nepředvídatelnou. Žalobce má rovněž za to, že zvolená interpretace nerespektuje zásadu *in dubio pro libertate* a zasahuje do čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Interpretace, že nevydání občanského průkazu z důvodu nezadání BOK ze strany žalobce představuje spáchání přestupku, je absurdní – naopak nevydání občanského průkazu zasahuje do práva žalobce na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života.
5. Žalobce nesouhlasí s tím, že je společenská škodlivost (materiální znak přestupku) u nesplnění povinnosti dostatečně naplněna již pouhým uvedením v zákonném výčtu přestupků s úmyslem chránit určitý společenský zájem. Pokud je společenský zájem dán tím, že je vhodné mít občanský průkaz u sebe kvůli prokázání totožnosti, je relevance takového zájmu společnosti s ohledem na jiné vhodné možnosti zjištění totožnosti podstatně omezena a upozaděna. Společenská škodlivost je podstatně zmírněna (ne-li vyloučena) i tím, že porušení povinnosti mít občanský průkaz bude v drtivé většině případů k tíži především dotčené osobě, nikoliv jednajícím orgánům.
6. Dle žalobce však vyvstává otázka, zda není v daném případě zaměňována společenská škodlivost toho, že osoba nemá občanský průkaz se společenskou škodlivostí nezadání a neexistence BOK u občanského průkazu. Vzhledem k výjimkám uvedeným v § 8 odst. 2 zákona o OP je zřejmé, že občanský průkaz může být evidentně platně vydaný i bez zadání BOK. Žalobce dále poukazuje na nevyužitelnost BOKu, přičemž podle chystané

nové právní úpravy bude BOK zadáván na principu dobrovolnosti. Společenská škodlivost zde tedy zjevně absentuje.

7. Žalobce v řízení opakovaně upozorňoval na to, že dle § 8 odst. 2 písm. c) nezadává BOK občan, kterému brání zadat kód překážka těžko překonatelná. Pokud je zákonná výjimka uvedena značně neurčitě a správní orgány nebyly schopny kromě důvodu zdravotních problémů uvést jiný případ těžko překonatelné překážky, je tím výrazně nabourána předvídatelnost právní úpravy a právní jistota. Žalobce se dožadoval alespoň sdělení, na základě jakých podmínek bude pověřený pracovník tuto výjimku posuzovat. Odpovězeno mu však nebylo ani na tuto otázku.
8. Žalobce nesouhlasí s tím, že by odmítnutí převzít již vyhotovený občanský průkaz mělo být považováno za přítěžující okolnost. Žalobce neodmítl převzít občanský průkaz, ale pouze odmítl při jeho převzetí zadat BOK. Nelze přičítat žalobci k tíži to, že se jednalo o občanský průkaz již vyhotovený. Z logiky věci totiž nelze převzít občanský průkaz, který vyhotoven ještě ani nebyl. V takovém případě by se tedy o automatickou přítěžující okolnost, která by musela nastat prakticky ve všech podobných případech. Nadto, žalobce uvádí, že v posuzované věci bylo na místě aplikovat § 43 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve kterém je vymezen institut upuštění od uložení správního trestu. Takové řešení se žalobci jeví na místě s ohledem na chystanou novelu zákona o OP.
9. Žalobce závěrem namítá, že z žádného dokumentu, ani ze samotného protokolu nevyplývá, zda byl žalobce na ústním jednání, které se konalo 5. 2. 2020, poučen o právu podat proti obsahu protokolu námitku, pokud s jeho obsahem nesouhlasil, a odůvodnit odmítnutí podpisu protokolu. Dle protokolu bylo žalobci pouze nabídnuto, aby sepsal „vlastní vyjádření k důvodu nezadání BOK“. Žalobce má vážné pochybnosti, zda lze tuto „nabídku“ považovat za poučení ve smyslu § 18 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).
10. Žalobce proto navrhuje, aby soud napadené a jemu předcházející rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Eventuálně žalobce navrhuje, aby zdejší soud rozhodl tak, že se od správního trestu upouští.

III. Vyjádření žalovaného, replika žalobce

11. Žalovaný má za to, že žalobci byl správní trest uložen výlučně za porušení povinnosti mít občanský průkaz. Žalobce odmítl splnit zákonem stanovenou podmínku nutnou pro převzetí občanského průkazu. Vlastním zaviněním se tak dostal do situace, že občanský průkaz nevlastní. Nadto nelze pominout, že na důsledky svého jednání byl žalobce městským úřadem opakovaně upozorňován.
12. Žalovaný nesouhlasí s tím, že dikce zákona, že občan „zadá bezpečnostní kód“, může mít více interpretací. Povinnost zadat BOK při převzetí občanského průkazu se vztahuje na všechny občany. To vyplývá již z toho, že zákonodárce vymezil pouze výjimky, za kterých tato povinnost nemusí být splněna. Na poli veřejného práva mohou správní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje. Městský úřad neměl jinou možnost, než postupovat podle platné právní úpravy a na zadání BOKu trvat.
13. Žalovaný uvádí, že ve svém rozhodnutí definoval chráněný zájem společnosti jako zájem na tom, aby občan měl občanský průkaz, coby jediný doklad, který rozsahem údajů v něm uvedených a identifikujících jeho totožnost nelze plnohodnotně nahradit jiným dokladem.

Žalovaný zároveň specifikoval, že materiální aspekt uvedeného přestupku by nebyl naplněn pouze v případě, že by žalobce neměl občanský průkaz po velmi krátkou dobu, a ne po dobu několika měsíců. Do souvislosti s naplněním materiálního znaku přestupku nelze dávat nízkou využitelnost BOKu či skutečnost, že podle připravované novely zákona o OP by mělo být zadávání BOKu dobrovolné.

14. Žalovaný zastává názor, že není povinností správních orgánů předkládat občanům výčet situací, byť demonstrativní, které by mohly těžko překonatelnou překážku představovat. Je naopak na občanovi, aby správnímu orgánu sdělil, co konkrétně mu brání ve splnění povinnosti zadat BOK. Pokud žalobci bránila v zadání BOKu těžko překonatelná překážka jiného druhu (než zdravotní důvody), bylo logické, že městský úřad požadoval její specifikaci, aby mohl posoudit, zda důvod pro její uplatnění nastal. V opačném případě by mohlo docházet k obcházení povinnosti zadat BOK.
15. Žalovaný považuje po zhodnocení celého případu (žalobce odmítl převzít občanský průkaz za splnění zákonem stanovených podmínek) pokutu ve výši 3 000 Kč, uloženou na spodní hranici zákonné sazby do 15 000 Kč, za adekvátní k tomu, jak správní orgán přihlédl k jednotlivým zákonným kritériím pro určení druhu a výměry správního trestu.
16. Žalovaný má za to, že k aplikaci § 43 správního řádu nebyly dány podmínky. Žalobce jednal v nepřímém úmyslu. Přes veškerou pádnou argumentaci ze strany městského úřadu, žalobce nevyvinul žádnou iniciativu, aby se o správnosti svého názoru přesvědčil. Žalovaný zastává názor, že věc nebylo možné řešit jinak, než uložením pokuty. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
17. V replice žalobce opakuje dříve uvedenou argumentaci – BOK není k ničemu využitelný, prokázat totožnost lze i jinými způsoby než občanským průkazem, správní orgány pochybily tím, že žalobci nespecifikovaly těžko překonatelnou překážku a ani ve vyjádření k žalobě žalovaný nereagoval na namítané vady protokolace. Žalobce dále namítá vadu řízení spočívající v tom, že úředníci městského úřadu žalobci sdělili, že se za účelem vyjasnění situace obrátí na Ministerstvo vnitra, nicméně žádný dotaz neučinili, ačkoliv žalobci sdělili, že ministerstvo má na věc stejný názor.

IV. Posouzení věci krajským soudem

18. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
19. Žaloba **není** důvodná.
20. Ze správního spisu vyplývá, že v listopadu 2019 si žalobce zažádal o vydání nového občanského průkazu, neboť platnost jeho stávajícího průkazu měla dne 14. 12. 2019 vypršet. Žalobce se následně pro nový občanský průkaz dostavil dne 5. 12. 2019, avšak z důvodu odmítnutí zadat BOK při jeho převzetí mu občanský průkaz vydán nebyl. Dne 7. 1. 2020 žalobce písemně vyzval městský úřad k vydání nového občanského průkazu, písemností ze dne 14. 1. 2020 městský úřad žalobci sdělil, že občanský průkaz je připraven k převzetí, nicméně žalobce je povinen zadat BOK. Písemností ze dne 20. 1. 2020 žalobce opakovaně požádal o vydání občanského průkazu, avšak zadat BOK odmítl, v písemnosti ze dne 27. 1. 2020 městský úřad žalobci sdělil, že na svém dosavadním postoji trvá. Dne 5. 2. 2020 se žalobce dostavil na městský úřad pro převzetí občanského průkazu, BOK ovšem odmítl zadat a občanský průkaz mu nebyl vydán. O tom, že občanský průkaz je připraven

k vyzvednutí po zadání BOK, informoval městský úřad žalobce ještě přípisem ze dne 13. 2. 2020, na který již žalobce nereagoval. Poté bylo s žalobcem zahájeno správní řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí.

21. V posuzované věci zároveň není sporu o tom, že žalobce ode dne 15. 12. 2019 (řízení o přestupku bylo zahájeno dne 29. 6. 2020) neměl v držení platný občanský průkaz, neboť platnost jeho stávajícího občanského průkazu dne 14. 12. 2019 vypršela.
22. Podle § 2 odst. 3 věty první zákona o OP *občanský průkaz je povinen mít občan, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky.*
23. Podle § 16a odst. 1 písm. a) zákona o OP *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost mít občanský průkaz podle § 2 odst. 3.*
24. Podle § 8 odst. 1 věty druhé zákona o OP *občan je povinen převzít občanský průkaz osobně. Po prokázání totožnosti zkontroluje správnost osobních údajů uvedených v občanském průkazu, ověří funkčnost a kapacitu kontaktního elektronického čipu, zadá bezpečnostní osobní kód a potvrdí svým podpisem převzetí občanského průkazu. Podpis se nevyžaduje, pokud občanovi v jeho provedení brání těžko překonatelná překážka; tato skutečnost se uvede v žádosti o vydání občanského průkazu. Občan může při převzetí občanského průkazu nebo kdykoli poté u kteréhokoliv obecního úřadu obce s rozšířenou působností zadat identifikační osobní kód a deblokační osobní kód pro účely aktivace identifikačního certifikátu.*
25. Podle § 8 odst. 2 věty druhé zákona o OP *bezpečnostní osobní kód, identifikační osobní kód ani deblokační osobní kód při převzetí občanského průkazu nezadává a) občan mladší 15 let, b) občan, jehož svéprávnost byla omezena tak, že není způsobilý požádat o vydání občanského průkazu, c) občan, kterému brání zadat kód překážka těžko překonatelná.*
26. Pokud žalobce staví svou argumentaci v prvním žalobním bodu na tom, že zadání BOKu není povinné, nemůže soud s touto interpretací souhlasit. Pouhým nezadáním BOKu se občan samozřejmě přestupku nedopouští. Nicméně dle zdejšího soudu z dané právní úpravy jasně vyplývá povinnost BOK při převzetí občanského průkazu zadat. Jedná se o požadavek, který musí být splněn, aby mohl občan občanský průkaz převzít.
27. Předmětná věta právní normy (občan „zadá bezpečnostní osobní kód“) neobsahuje modální výraz, v opačném případě by bylo uvedeno, že občan „musí zadat bezpečnostní osobní kód“ či občan „může zadat bezpečnostní kód“. Za takového stavu věci je tak nutno přihlídnout k jazykovému kontextu daného předpisu. Správní orgány svůj závěr opřely především o to, že v § 8 odst. 2 zákona o OP jsou uvedeni občané, kteří BOK nezadávají, jedná se tedy o výjimky z povinnosti BOK zadat (*a contrario* občané, kteří nespádají pod uvedené výjimky, musí zadat BOK). Zdejší soud nemá takové argumentaci co vytknout.
28. Lze dodat, že dle § 8 odst. 1 zákona o OP občan může při převzetí občanského průkazu zadat identifikační osobní kód a deblokační osobní kód. Je zcela zřejmě dána možnost předmětné kódy zadat, nikoliv povinnost. Zákonodárce však do této skupiny dobrovolně zadávaných kódů BOK nezařadil. I z tohoto vyplývá, že občan při převzetí občanského průkazu BOK zadat musí.
29. Za takové situace dle zdejšího soudu jiný výklad předmětného ustanovení nepřipadá v úvahu. Ostatně i důvodová zpráva k novému zákonu č. 269/2021 Sb., o občanských průkazech (dále jen „nový zákon o občanských průkazech“), uvádí, že „S občanským průkazem mohou být spojena i data, která se v občanském průkazu reálně neuvádějí. Typicky se bude jednat o bezpečnostní osobní kód, který bude podle navrhované právní úpravy zadáván na

základě principu dobrovolnosti (na rozdíl od stávající právní úpravy, kdy je bezpečnostní osobní kód zadáván povinně při převzetí občanského průkazu).“ Ani zákonodárce tedy očividně nepřistupuje k textu citovaného ustanovení odlišně.

30. Jelikož tedy právní úprava nenabízí žádný rozumný prostor pro odlišný výklad, tj. zákon dostatečně jasně a určitě stanoví povinnost při převzetí občanského průkazu zadat BOK, není na místě aplikovat obecnou zásadu *in dubio pro libertate*, na kterou žalobce v žalobě odkazoval. Pokud má žalobce za to, že nevydání občanského průkazu zasahuje do jeho práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, nejedná se o okolnost podstatnou pro nynější řízení.
31. Co se týče materiální stránky přestupku, odkazuje krajský soud na rozsudek ze dne 23. 10. 2019, č. j. 6 As 106/2019 – 33, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„Pokud stěžovatel v neposlední řadě namítá, že ve vztahu k přestupku spočívajícímu v nepředložení řidičského průkazu či v jeho nedisponování absentuje materiální stránka přestupku, neboť zasahující policisté automaticky provádějí lustraci, musí Nejvyšší správní soud uvést, že argumentace stěžovatele prakticky zpochybňuje samotnou zákonnou konstrukci předmětných přestupků, neboť s ohledem na interní dokumenty policie má stěžovatel za to, že není nutné, aby řidič u sebe měl řidičský průkaz, jelikož policisté mohou vždy údaje sdělené řidičem ověřit z příslušné databáze. Nejvyšší správní soud přitom nemá za to, že jen na základě toho, že policisté mají ve svých interních pokynech (které nemají povahu a sílu zákona) uloženo kontrolovat údaje v příslušných systémech, je možné dovodit, že ve vztahu k porušení ustanovení § 6 odst. 7 písm. a) nebo ustanovení § 6 odst. 8 zákona o silničním provozu absentuje materiální stránka přestupku. Je věcí zákonodárce, aby stanovil skutkové podstaty přestupků, přičemž judikatura správních soudů vychází v tomto směru z premisy, že „jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 - 23).“*
32. Lze však souhlasit se žalobcem, že k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku nedojde vždy, když je naplněn formální znak přestupku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 23/2018 – 29). Opak však žalovaný ani městský úřad netvrdí.
33. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2017, č. j. 7 As 61/2017 – 34, uvedl, že *„Společenská nebezpečnost jednání by nebyla naplněna, pokud by existovaly zvláštní okolnosti případu, jež by nebezpečnost předmětného jednání zásadním způsobem snižovaly. Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména: význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění.“*
34. Zdejší soud má přitom za to, že se městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí danými okolnostmi dostatečně zabýval. Na str. 4 prvostupňového rozhodnutí městský úřad uvedl, že *„Objektem skutkové podstaty je zájem státu, aby občan měl občanský průkaz, coby jediný doklad, který svým rozsahem údajů v něm uvedených a identifikující totožnost občana, nemá náhradu. Subjektivní stránka pak byla naplněna zaviněním ve formě úmyslu, kdy M. R. byl ze strany odboru vnitřní správy MěÚ Rosice uvědoměn o jeho povinnostech a ve vztahu k tomu o jiném pohledu na věc z jeho strany, tedy že jeho názor nemusí být ten relevantní, a i přes značný časový prostor tento nevyužil ke zjištění správnosti svého postoje, i přesto, že byl k tomu ze*

strany úřadu vyzván. Tedy obviněný věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byl srozuměn.“ Tento závěr rovněž aproboval žalovaný v napadeném rozhodnutí a také krajskému soudu se jeví jako rozumný a přesvědčivý.

35. Žalobce namítá, že s ohledem na jiné možnosti zjištění totožnosti je relevance zájmu společnosti podstatně omezena a upozaděna. Tímto však zpochybňuje samotnou zákonnou konstrukci předmětného přestupku. *Ad absurdum* by dle argumentace žalobce s ohledem na jiné možnosti zjištění totožnosti nebylo vůbec nutné, aby měl občan občanský průkaz. S ohledem na explicitně vyjádřenou povinnost v § 2 odst. 3 zákona o OP však nemůže tento závěr obstát. Nadto lze dodat, že v důvodové zprávě k novému zákonu o občanských průkazech je uvedeno že „*Povinnost občana mít občanský průkaz se v praxi plně osvědčila. Proto nebyly přijaty návrhy, aby držení občanského průkazu občanem se stalo jeho právem (např. francouzská právní úprava), nikoliv jeho povinností. Na osvědčené právní úpravě se setrvalo i z toho důvodu, že v České republice neexistuje žádný doklad, který by rozsahem údajů nahrazoval občanský průkaz.*“
36. Skutečnost nízké využitelnosti (či dokonce nevyužitelnosti) BOKu, jakožto i skutečnost přípravy nového zákona o občanských průkazech, dle které má být zadávání BOKu dobrovolné, přičemž současné BOKy by měly být s účinností nového zákona zneplatněny, nemohla nikterak změnit názor správních orgánů, že za účinnosti právní úpravy aplikované v posuzované věci je zadání BOKu povinné. Tyto skutečnosti pak neovlivňují ani společenskou nebezpečnost jednání spočívajícího v tom, že žalobce úmyslně neměl po dobu několika měsíců občanský průkaz, ačkoliv k tomu byl povinen.
37. Jakkoliv lze s žalobcem do jisté míry souhlasit v tom, že k zákonodárcem předpokládanému využití BOKu doposud z nejrůznějších důvodů nedošlo, zákonem vyžadovanou povinnost krajský soud neshledal zjevně nesmyslnou – zavedení povinnosti zadat BOK sledovalo širší cíle související s digitalizací státní správy a snadnějším bezpečným ověřováním totožnosti. Nejedná se tedy o exces do takové míry, že by již s ohledem na charakter zákonné povinnosti coby podmínky převzetí občanského průkazu bylo možné dospět k závěru o absenci materiální stránky deliktu. Obecně přitom platí, že ke zproštění deliktní odpovědnosti (či nedostatku materiální stránky deliktu) není dostačující, pokud obviněný své jednání vysvětluje subjektivně vnímanou neúčelností podmínky pro splnění právní povinnosti, kterou svým jednáním porušil.
38. Žalobce se opakovaně dovolával výjimky ze zadání BOKu uvedené v § 8 odst. 2 písm. c) zákona o OP. Tedy tvrdil, že mu v zadání BOKu brání překážka těžko překonatelná. V čem tato překážka spočívá, však již konkrétně neuvedl (v písemnosti ze dne 14. 1. 2020 městský úřad uvádí, že takovou překážkou není obava o ochranu osobních údajů; obsah podání žalobce však nesvědčí o tom, že by žalobce takový důvod vůbec uvedl). Ve výzvě k vydání občanského průkazu ze dne 7. 1. 2020 pak žalobce uvedl, že „*Vzhledem k tomu, že zákon nevyžaduje prokazovat takovou překážku, ani ji nijak nespecifikuje, nemůže příslušný úřad bránit vydání občanského průkazu.*“ V podané žalobě žalobce brojí proti tomu, že mu městský úřad nesdělil byť jen demonstrativní výčet situací, které dopadají na pojem těžko překonatelné překážky. Žalobce rovněž namítá, že mu nebylo sděleno, na základě jakých podmínek a hledisek bude městský úřad tuto výjimku případně posuzovat.
39. Městský úřad k tomuto v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že „*Odbor vnitřní správy MěÚ Rosice tak nemohl bez znalostí a vyhodnocení konkrétního důvodu překážky těžko*

překonatelné, upustit od povinnosti občana zadat bezpečnostní osobní kód a tedy občanský průkaz obviněnému vydat, o čemž však byl obviněný ze strany správního orgánu opakovaně uvědomen přípisem...“. Žalovaný tento závěr aproboval. Dle zdejšího soudu je „překážka těžko překonatelná“ neurčitým právním pojmem. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá (např. rozsudek ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019 – 60), že „...neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoli. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení...“.

40. V nyní posuzované věci však městský úřad nemohl posoudit, zda žalobcová situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu, neboť žalobce nevymezil, v čem spočívá těžko překonatelná překážka, která mu brání v zadání BOKu. Nadto lze dodat, že pokud by zdejší soud přistoupil na výklad zastávaný žalobcem, tj. že není nutné uvádět konkrétní důvod těžko překonatelné překážky, ale pro splnění dané výjimky stačí na tuto pouze odkázat, bylo by to zcela proti smyslu dané právní úpravy.
41. Zdejší soud tak má za to, že městský úřad jednal korektně, jestliže trval na tom, aby žalobce těžko překonatelnou překážku bránící mu v zadání BOKu specifikoval. Rovněž městský úřad srozumitelně odůvodnil, z čeho vychází jeho závěr, že za překážku těžko překonatelnou se považují zejména zdravotní důvody; tím zároveň nevyloučil, že touto překážkou mohou být i důvody jiné. Bez znalosti konkrétních skutečností vztahujících se k žalobci však správní orgány z povahy věci nemohly posoudit, zda tyto skutečnosti pod rozsah uvedeného neurčitého právního pojmu spadají či nikoliv.
42. Krajský soud na tomto místě považuje za nutné opětovně zdůraznit, že žalobce přes opakovanou výzvu a poučení ze strany úředních osob neuvedl před správními orgány jediný důvod, který by mu znemožňoval BOK zadat. Takový důvod není zřejmý ani z jiných okolností věci. Žalobce se na městský úřad opakovaně dostavil (ostatně, to je nezbytnou podmínkou převzetí občanského průkazu). Zadání libovolné kombinace 4 číslic by v této situaci žalobce nijak zásadně dodatečně nezatěžovalo a ani žalobce neuvádí, že by zadání BOK nebyl schopen nebo že by jeho zadáním bylo dotčeno jakékoliv žalobcovo subjektivní právo. Za těchto okolností nelze dle krajského soudu jednání žalobce vnímat jinak, než jako „schválnost“, jejíchž důsledků si i s ohledem na čistou komunikaci s městským úřadem žalobce minimálně měl být vědom.
43. Ve vztahu k odůvodnění sankce žalobce nesouhlasí s tím, že by odmítnutí převzít již vyhotovený občanský průkaz mohlo být považováno za přitěžující okolnost. Dle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *jako k přitěžující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě, b) spáchal více přestupků, c) spáchal přestupek opakovaně, d) zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce, e) spáchal přestupek jako člen organizované skupiny, nebo f) spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.*
44. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 As 373/2020 – 40, uvedl, že „...výčet přitěžujících okolností podle § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky je pouze demonstrativní. Správní orgán proto v odůvodněných případech přihlédne i k okolnostem

jiným, mají-li vliv na posouzení celkové závažnosti přestupku.“ Obecně proto správní orgány mohou přihlédnout jako k přitěžující okolnosti i k jiným skutečnostem než těm, které jsou uvedeny v demonstrativním výčtu citovaného ustanovení.

45. Městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že *„Ke způsobu spáchání přestupku správní orgán uvádí, že přestupek byl spáchán jednáním spočívajícím v odmítnutí převzetí si již vyhotovený občanský průkaz, což lze považovat za okolnost přitěžující.“*
46. Uvedená věta je formulovaná poněkud neobratně a ani krajskému soudu z ní není zřejmé, proč by jednání spočívající v nepřevzetí již vyhotoveného průkazu mělo zvyšovat celkovou závažnost přestupku (oproti situaci, kdy by byl přestupek spočívající v porušení povinnosti mít občanský průkaz spáchán např. tím, že občan nepožádá o občanský průkaz, odmítne součinnost nutnou k jeho vyhotovení nebo jej pozbyde po jeho převzetí). Bližší odůvodnění v tomto směru chybí.
47. Není ovšem možné hodnotit tuto část odůvodnění izolovaně a nepřihlížet k tomu, jak byla uložená sankce odůvodněna v úplnosti. Městský úřad hodnotil, že závažnost přestupku zvyšuje, že žalobce neměl občanský průkaz po delší dobu, více než 6 měsíců. Jako přitěžující okolnost vyhodnotil nepřímý úmysl (daný přestupek lze spáchat i z nedbalosti). Vzal v úvahu, že žalobce byl o povinnosti zadat BOK vyrozuměn, včetně odkazu na shodné stanovisko Veřejné ochránkyně práv. Okolnosti a pohnutky jednání však vzal městský úřad v úvahu jako okolnosti polehčující, stejně jako skutečnost, že s žalobcem dosud řízení ohledně přestupku na tomto úseku nebylo vedeno. Své úvahy uzavřel tím, že uložení pokuty spíše při spodní hranici ve výši 3 000 Kč (horní hranice činí 15 000 Kč) má být zejména apelem na žalobce, aby ve svém jednání nepokračoval a uvědomil si svou odpovědnost.
48. Uvedené vede soud k závěru, že přes určité pochybení vytýkané žalobcem je uložená sankce dostatečně odůvodněná a individualizovaná a úvahy městského úřadu (potvrzené žalovaným) odpovídají skutkovým okolnostem nynější věci. Pokuta ve výši 3 000 Kč uložená při spodní hranici zákonné sazby těmito okolnostem taktéž odpovídá, resp. městský úřad při jejím uložení nevybočil z mezí přípustného správního uvážení.
49. Žalobce rovněž uvedl, že v posuzované věci měly správní orgány aplikovat § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který upravuje institut upuštění od uložení správního trestu. Dle § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.* V prvostupňovém rozhodnutí není sice § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich explicitně zmiňován, ale je zde mj. uvedeno, že *dle městského úřadu s ohledem na závažnost přestupkového jednání, zavinění a způsob spáchání přestupku nebylo možné věc řešit jinak, než uložním správního trestu pokuty.* Je tedy zřejmé, proč městský úřad nepřikročil k použití daného ustanovení, a i s tímto posouzením se krajský soud ztotožňuje. Argumentace novým zákonem o občanských průkazech na tom s ohledem na výše uvedené nemůže ničeho změnit.
50. Závěrem žalobce namítá, že mu bylo při protokolaci znemožněno se vyjádřit pomocí svých slov a formulací. Dle žalobce pak z žádného dokumentu, ani ze samostatného protokolu nevyplývá, že by byl žalobce poučen o právu proti obsahu protokolu podat námitku, pokud s jeho obsahem nesouhlasil a odůvodnit odmítnutí podpisu protokolu. Ve vyjádření žalobce ze dne 7. 2. 2020 je mj. uvedeno, že *„... pouze mi bylo sděleno, že se porídí*

zápis, kde se budu moct vyjádřit. Zápis, který měl zaznamenat má slova a vyjádření, však diktovala zapisovatelce (referentka L. F.) Mgr. H., která nerespektovala zapsání mého vyjádření a diktát se přizpůsobovala a mé vyjádření opravovala dle potřeby. Bylo mi znemožněno vyjádřit se samostatně svými slovy a formulacemi. Na mou námitku, že za těchto okolností zápis nepodepíšu a pokud nepřestane s opravami mých formulací odejdu, mi řekla: „to nevadí, my jsme tady dvě, zápis si podepíšeme samy“. Na to jsem bez dalšího odešel.“ V protokolu o jednání ze dne 5. 2. 2020 je mj. uvedeno, že „Pan R. opakovaně vstupoval při sepisování zápisu do jeho obsahu, byť se jednalo o sepisování pouhého záhlaví a vyjádření správního orgánu s tím, že tento zápis odmítá podepsat. Bylo mu nabídnuto, aby vlastní vyjádření k důvodu nezadání BOK provedl vlastnoručně do protokolu, což odmítl. Z jednání poté bez dalšího odešel.“

51. Postup zahájený žádostí o vydání občanského průkazu není správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu. Protokol o ústním jednání ze dne 5. 2. 2020 proto není protokolem ve smyslu § 18 správního řádu, ale pouze se na něj daná ustanovení použijí přiměřeně. Poučovací zásada se použije obdobně jako ve správním řízení.
52. V nynější věci žalobce nesouhlasil se způsobem protokolace jeho návštěvy na městském úřadě dne 5. 2. 2020, což vyústilo v jeho odchod. Následně pracovnice městského úřadu vyhotovily záznam o průběhu této návštěvy, se kterým byl žalobce v průběhu správního řízení seznámen, dostal možnost se v řízení dále vyjádřit a této možnosti také využil. O průběhu návštěvy nepanují žádné pochybnosti, ani žalobce je v žalobě nevznáší. Za skutkových okolností nynější věci, kdy žalobce svůj nesouhlas s průběhem zaznamenání jeho návštěvy městského úřadu vyřešil odchodem (aniž by byl protokol reálně pořízen), neshledal krajský soud v postupu městského úřadu žádné pochybení. Jakým způsobem byl namítanou nezákonností zkrácen ve svých právech nadto žalobce ani v žalobě neuvádí.
53. Pokud žalobce až v replice ze dne 1. 6. 2021 městskému úřadu vytýká, že se neobrátil s dotazem o vyjasnění problematiky na Ministerstvo vnitra (ačkoliv to žalobci avizoval), žalobce nic takového v žalobě nenamítal. S ohledem na skutečnost, že lhůta pro podání žaloby uplynula dne 4. 1. 2021, nemohl krajský soud k této námitce dle § 71 odst. 2 s. ř. s. přihlížet.
54. Nad rámec uplatněných žalobních bodů krajský soud závěrem dodává, že si je vědom skutečnosti, že dne 1. 8. 2021 nabyt účinnosti nový zákon o občanských průkazech. V důsledku přijetí této úpravy (která nabytla účinnosti až několik měsíců po právní moci napadeného rozhodnutí) byly všechny dosavadní BOKy zneplatněny a zadání BOK již není nezbytnou podmínkou převzetí občanského průkazu.
55. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, přitom vyplývá povinnost krajského soudu zabývat se v řízení o žalobě proti rozhodnutí tím, zda zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, a přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabytla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.
56. Obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy je dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné

porušení takové povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 208/2016 – 35). Krajský soud je povinen posoudit to, zda by použití nové právní úpravy jako celku skutečně bylo pro žalobce příznivější v hmotněprávním slova smyslu, tedy buďto tak, že skutek žalobce by nebyl ve světle nové právní úpravy vůbec trestný (ve smyslu správního trestání), nebo by mu podle této nové právní úpravy měl být uložen mírnější trest (např. nižší pokuta).

57. Žalobce ovšem není trestán za porušení povinnosti zadat BOK, nýbrž za to, že v daném období neměl občanský průkaz. Povinnost převzít si občanský průkaz je přitom zachována i v novém zákoně o občanských průkazech, porušením této povinnosti je naplněna skutková podstata přestupku dle § 65 odst. 2 nového zákona o občanských průkazech, za jehož spáchání lze uložit sankci ve stejné výši jako dle zákona o OP (§ 65 odst. 4 písm. b) nového zákona o občanských průkazech). Nová právní úprava proto pro žalobce příznivější není.
58. Součinnost spočívající v zadání BOKu byla dle právní úpravy účinné v době vydání správních rozhodnutí nutnou podmínkou převzetí občanského průkazu. Žalobce neměl občanský průkaz v důsledku toho, že odmítl poskytnout správním orgánům tuto součinnost (přičemž nyní by mu byl občanský průkaz vydán i bez ní). Vztít v úvahu tuto skutečnost spíše technické povahy však dle krajského soudu přesahuje požadavek zohlednit pozdější příznivější právní úpravu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny. Nejedná se totiž o povinnost, na kterou by trestní norma přímo nebo alespoň blanketně odkazovala. Jinými slovy, skutečnost, že pokud by byla v době spáchání přestupku účinná nynější právní úprava, žalobce by hypoteticky (třebaže s vysokou pravděpodobností) jednal jinak a občanský průkaz převzal, nelze zohlednit jako pozdější příznivější právní úpravu.
59. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*
60. Podmínkou pro moderaci sankce ze strany soudu je tedy kromě jiného skutečnost, že trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Nepostačí zjištění, že trest byl nepřiměřený, ale ona zjištěná nepřiměřenost musí být nepřiměřeností zjevnou. „*Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytyčovaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36).
61. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud shledal úvahy městského úřadu dostatečně odůvodněnými a dospěl též k závěru, že městský úřad nevybočil z mezí správního uvážení. Soud zároveň neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla uložená pokuta snížena podle § 78 odst. 2 s. ř. s. ve prospěch žalobce, protože tato nebyla uložena v jakkoli nepřiměřené výši. Přímou v návrhu na moderaci žalobce žádné takové důvody neuvádí, z posouzení uplatněných žalobních bodů rovněž neplynou. Ostatně pokuta uložená v podstatě v bagatelní výši 3 000 Kč (při horní hranici sankce 15 000 Kč) při absenci

důležitých individuálních okolností na straně žalobce ani z povahy věci zjevně nepřiměřenou být shledána nemůže.

V. Závěr a náklady řízení

62. Krajský soud z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Vzhledem ke skutečnosti, že soud dospěl k závěru, že žaloba proti rozhodnutí není důvodná a současně výši trestu neshledal zjevně nepřiměřenou, rozhodl ve věci v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013 – 38, publikovaného pod č. 3172/2015 Sb. NSS, jediným výrokem „žaloba se zamítá“.
63. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.
64. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení, to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi – žalovanému. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému v souvislosti s řízením vznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto mu náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 31. ledna 2022

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce