

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ing. J. Š.**, zastoupeného JUDr. Martinem Kopeckým, CSc, advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2008, čj. 974/2008-160-SPR/3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2010, čj. 4 Ca 4/2009 - 24,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2010, čj. 4 Ca 4/2009 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 30. 12. 2008, čj. 974/2008-160-SPR/3, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních přestupků, ze dne 4. 4. 2008, čj. MHMP 208336/2008/Šp, kterým byl žalobce uznán vinným z porušení § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 361/2000 Sb.“), a za naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), mu byla podle § 22 odst. 4 téhož zákona uložena pokuta ve výši 35 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 16 měsíců od nabytí právní moci uvedeného rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně současně uložil žalobci podle § 79 odst. 1 a 4 zákona o přestupcích v souladu s § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 18. 6. 2010, čj. 4 Ca 4/2009 - 24, zamítl.

3. Městský soud konstatoval, že žalobce byl v souladu s právní úpravou, platnou v době spáchání přestupku a rozhodování správních orgánů, nepochybně povinen podrobit se na výzvu policisty lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve nebo moči ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem.

4. Dále městský soud neshledal důvodnými námitky poukazující na nedostatečné odůvodnění výměry uložené sankce, jak ukládá § 12 zákona o přestupcích. Správní orgány vyšly při určení výměry sankce ze závažnosti přestupku a hodnotily osobu žalobce (pachatele) i s ohledem na registr řidičů, který obsahuje dva záznamy o přestupcích žalobce. Žalobce namítl, že přestupky, jichž se měl dopustit v roce 1994 a 1997, měly být již z registru řidičů vyřazeny s ohledem na platné znění § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb. Městský soud však uzavřel, že u těchto přestupků byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel. Jejich evidence je vedena nepřetržitě, jak vyplývá ze znění § 119 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. Správní orgány proto nepochybily, pokud při hodnocení přihlédly k registru řidičů a záznamu o předchozích přestupcích žalobce. Městský soud nesouhlasil s žalobcem, že podle § 119 odst. 2 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2006 měly být evidovány pouze údaje o aktuálních zákazech řízení motorových vozidel, nikoliv však údaje o dříve uložených zákazech. V evidenci údajů o řidičích jsou podle městského soudu i přestupky staršího data, za něž byl uložen zákaz řízení motorových vozidel. V přestupkovém řízení není upraven institut zahlazení, jako je tomu u trestných činů. V evidenci v registru řidičů se proto vedou záznamy týkající se uloženého zákazu řízení motorových vozidel bez časového omezení.

5. Konečně městský soud poznamenal, že výše uložené pokuty odpovídá rozmezí stanovenému zákonem o přestupcích, neboť podle § 22 odst. 4 zákona o přestupcích je za přestupek podle odstavce 1 písm. d) zákona o přestupcích možno uložit pokutu od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let. Pokuta uložená v dolní polovině zákonného rozmezí odpovídá zjištěním ze správního řízení i hodnocení žalobce. Městský soud proto uzavřel, že správní orgán při uložení pokuty i při uložení zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel nevybočil z mezí správního uvážení a uložená pokuta ani sankce zákazu činnosti nejsou nepřiměřené.

III.

6. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že tak činil i z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně pro nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

7. Městský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil, na základě jakých úvah lze stanovit druh a výši sankce. Tento soud totiž připustil, že při stanovení sankce lze přihlížet k záznamům v registru řidičů o dříve spáchaných přestupcích, bez ohledu na to, kdy byly

spáchány (v konkrétním případě před více než 10 lety, přičemž žádný pozdější záznam v registru řidičů nebyl obsažen).

8. Dále stěžovatel zpochybnil § 22 odst. 4 zákona o přestupcích, který stanoví pro případ přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) téhož zákona dolní hranici pokuty (od 25 000 Kč) a dolní hranici zákazu činnosti (od jednoho roku). To znemožňuje přihlédnout k majetkovým a osobním poměrům osoby, která se přestupku dopustila, nebo dostatečně přihlédnout k závažnosti protiprávního jednání. I nejnižší hranice sankce totiž může být pro obviněného z přestupku nepřiměřeně přísná. Tím se nepřiměřeně omezuje správní uvážení při rozhodování o sankci za tento delikt. Stěžovatel nepovažoval § 22 odst. 4 zákona o přestupcích za slučitelný s principy právního státu podle článku 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"), a s články 1 a 11 Listiny základních práv a svobod a článkem 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Odvolal se i na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, které zrušily některá ustanovení o dolní sazbě pokut zakotvených v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel žádal, aby Nejvyšší správní soud předložil ve smyslu článku 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu návrh na zrušení slov *„od 25 000 Kč"* a *„od jednoho roku"* v § 22 odst. 4 zákona o přestupcích.

9. Stěžovatel také namítl, že i zpochybněná právní úprava dává správnímu orgánu v omezeném rozsahu prostor pro uvážení o výši pokuty a době zákazu činnosti. Tento prostor je omezen zákonnými kritérii podle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Z judikatury lze dovodit, že správní orgány jsou povinny správní uvážení využít a odůvodnit. Dále jsou povinny vyjít ze zákonných kritérií, pokud je zákon stanoví, naopak nejsou oprávněny užít úvahu na základě nepřípustných kritérií, správní rozhodnutí nemůže být projevem libovůle a správní orgány nesmí překročit meze správního uvážení. Napadené rozhodnutí tyto podmínky nesplňuje.

10. Správní orgán podle stěžovatele při stanovení výše sankce nepřípustně přihlédl k tomu, že se stěžovatel v roce 1994 a v roce 1997 dopustil dvou přestupků, o nichž jsou záznamy v jeho evidenční kartě. Stěžovatel zpochybnil, že by spáchání těchto přestupků ovlivnilo závažnost nyní projednávaného přestupku. Navíc se nejedná o zákonné kritérium pro určení výměry sankce. Zákon o přestupcích ani jiný zákon neupravuje otázku zániku trestnosti jednání, které bylo projednáno jako přestupek, ale i přestupkové právo obecně uznává, že v důsledku časového odstupu nelze kdykoliv v budoucnu klást k tíži provinilé osobě spáchání dříve projednaného přestupku. Podle stěžovatele bylo na místě užít analogii s trestním zákonem o zániku trestnosti a zahlazení odsouzení. Se zřetelem k § 69 odst. 1 písm. c) a § 70 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon"), lze uzavřít, že uplynula-li od spáchání přestupku či uložení sankce delší doba, po kterou se pachatel nedopustil jiného deliktu (analogicky s trestním zákonem 3 roky), je třeba na něho hledět, jako by nebyl za předchozí přestupek trestán.

11. Konečně stěžovatel namítl, že údaje o dříve projednaných přestupcích neměly být podle § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2006 v jeho evidenci obsaženy. Poukázal přitom na novelizaci uvedeného ustanovení, provedenou zákonem č. 411/2005 Sb. Nová evidence přestupků od 1. 7. 2006, spáchaných před

účinností novely (či dokonce před účinností zákona č. 361/2000 Sb.), které pro časový odstup od jejich spáchání nebyly v registru řidičů před 1. 7. 2006 vůbec evidovány, není zákonná. Tím méně k nim lze přihlížet při určování výměry sankce za přestupek. Městský soud se podle stěžovatele nevypořádal s odpovídající žalobní námitkou a jeho rozsudek je nepřezkoumatelný.

IV.

12. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

13. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

14. Kasační stížnost je důvodná.

15. Stěžovatel namítl, že § 22 odst. 4 zákona o přestupcích nepřiměřeně omezuje správní uvážení při rozhodování o sankci za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. d) téhož zákona, dolní hranice pokuty a dolní hranice doby zákazu činnosti neumožňují ve správním řízení přihlédnout k majetkovým a osobním poměrům osoby, která se přestupku dopustila, a nelze dostatečně přihlédnout ani k závažnosti protiprávního jednání, neboť i nejnižší hranice sankce může být pro obviněného z přestupku nepřiměřeně přísná. Tato stížní námitka není ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná, neboť nemá předobraz v žádné z žalobních námitek. Nejvyšší správní soud se jí proto nezabýval.

16. Nad rámec nezbytného odůvodnění tento soud podotýká, že argumentace o neslučitelnosti § 22 odst. 4 zákona o přestupcích s principy právního státu, podporovaná odkazy na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, není případná.

17. Stěžovatel poukázal na nemožnost přihlédnout při rozhodování o výši sankce k majetkovým poměrům pachatele pouze obecně. Netvrdil, že by tato skutečnost měla vliv na posouzení jeho věci, tím méně pak jaký. Z formulace stížní námitky je patrné, že stěžovatel zpochybnil přiměřenost spodní hranice sankce, resp. přiměřenost sankce uložené v jeho věci, aniž by zároveň v rámci žalobních bodů požadoval její moderaci.

18. Nejvyšší správní soud by námitce nepřisvědčil ani v případě její přípustnosti. Tento soud se obdobnou právní otázkou zabýval v rozsudku ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 46/2008 - 50, č. 1918/2009 Sb. NSS. V něm dospěl k závěru, že předmětná právní úprava není v rozporu s ústavním pořádkem. Závěry uvedeného rozsudku jsou, ač se dotýkají jiného závažného přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, plně použitelné i v této věci. Nejvyšší správní soud proto na rozsudek č. 1918/2009 Sb. NSS pro stručnost odkazuje. Lze doplnit, že spodní hranice pokut, které Ústavní soud shledal rozpornými s ústavním pořádkem, byly zcela nesouměřitelné se spodní hranicí pokuty za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud nepochyboval o tom, že posuzované jednání stěžovatele svou

typovou společenskou nebezpečností zcela jednoznačně odůvodňuje stanovení sankce v rozmezí použitém zákonodárcem.

19. Dále stěžovatel zpochybnil, že správní orgány byly při rozhodování o výši sankce uložené za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích oprávněny přihlédnout v rámci hodnocení osoby pachatele (ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích) k údajům o přestupcích, které stěžovatel spáchal v letech 1994 a 1997 a které byly evidovány v registrů řidičů.

20. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že v registru řidičů neměly být podle § 119 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. evidovány údaje o přestupcích projednaných v letech 1994 a 1997, za něž byl stěžovateli uložen zákaz řízení motorových vozidel. Námitka, že evidence těchto dvou přestupků byla v okamžiku rozhodování správních orgánů vyloučena, neboť podle § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2006, bylo možné v registru řidičů evidovat spáchané přestupky proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, za které byla uložena pokuta vyšší než 2000 Kč, jen tři roky od jejich spáchání, neodpovídá vypořádání žalobní námitky městským soudem.

21. Městský soud ve vztahu k obdobně formulovanému žalobnímu bodu uzavřel, že u uvedených přestupků byl stěžovateli uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, který podléhá nepřetržité evidenci v registru řidičů ve smyslu § 119 odst. 2 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., ve znění do 30. 6. 2006 [§ 119 odst. 2 písm. j) téhož zákona ve znění od 1. 7. 2006], tedy podle jiného ustanovení téhož právního předpisu.

22. Setrval-li stěžovatel v kasační stížnosti na dosavadní argumentaci a fakticky se omezil na opakování žalobního bodu polemizujícího s aplikací § 119 odst. 2 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., aniž by reagoval na vypořádání dané otázky městským soudem, nemohla jeho námitka zpochybnit závěr městského soudu, který ostatně tento soud sdílí.

23. Ze stejných důvodů neobstála ani námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Namítl-li stěžovatel, že se městský soud nevypořádal s odpovídající žalobní námitkou, nemá jeho námitka oporu v odůvodnění napadeného rozsudku. Z něj je naopak zřejmé, že se městský soud danou otázkou zabýval. Svůj závěr neopomněl opřít o úvahy, které jej k němu vedly. Napadený rozsudek proto není zatížen žádnou z vad, jež by podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů zakládala jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (srov. rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

24. Konečně stěžovatel vytkl městskému soudu nesprávné posouzení možného využití analogie s trestněprávní úpravou zahlazení odsouzení.

25. Nejvyšší správní soud opakovaně připustil uplatnění takové analogie např. v oblasti správního trestání při posuzování viny a trestu, pokud relevantní normy správního práva, určitou otázku vůbec neřešily a výklad nevedl k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008 - 67, www.nssoud.cz, nebo ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008 - 77, č. 1684/2008 Sb. NSS).

26. V nyní posuzované věci městský soud nesouhlasil s možnou analogií s trestním právem, týkající se zahlazení odsouzení, a stroze konstatoval, že v přestupkovém řízení není institut zahlazení upraven. Ze shora zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že závěr městského soudu bez dalšího neobstojí.

27. Správní orgány při rozhodování o výši sankce hodnotily osobu pachatele jako jedno z kritérií správního uvážení ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích a vyšly mj. z toho, že stěžovateli byl v minulosti opakovaně uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.

28. Městskému soudu je třeba přitakat, že úprava odpovědnosti za přestupek výslovně nepočítá s institutem zahlazení odsouzení, kdy se na osobu pachatele za určitých podmínek hledí, jako by vůbec nebyl odsouzen. Přesto bylo na místě zvážit možnost aplikovat analogicky úpravu zahlazení odsouzení obsaženou v trestním zákoně. Městský soud měl hodnotit, zda byly pro takové analogické použití norem trestního práva v posuzované věci dány předpoklady vyplývající z judikatury zdejšího soudu. Ten také zmiňuje, že dopustil-li by se stěžovatel v letech 1994, resp. 1997 jednání, jímž by naplnil znaky skutkové podstaty některého v úvahu připadajícího trestného činu (např. v důsledku požití většího množství alkoholu), bylo by jeho odsouzení zahlazeno a správní orgány by k němu v okamžiku jejich rozhodování v této věci nemohly přihlédnout. Proto se nejeví přiměřeným přihlížet k mírnějšímu potrestání v rámci řízení o přestupku.

29. V souladu s výše vyslovenými právními závěry bylo možno v okamžiku rozhodování správních orgánů evidovat v registru řidičů zákazy činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, uložené stěžovateli v letech 1994 a 1997, tj. 14, resp. 11 let před spácháním nyní posuzovaného přestupku. To však nevylučuje další závěr, že správní orgány přihlédnutím k těmto záznamům překročily při hodnocení osoby pachatele přípustné meze správního uvážení.

30. Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek nezákonným, proto jej zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

31. Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. února 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu