

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **R. V.**, zast. Mgr. Irenou Döményovou, advokátkou se sídlem Ostrava, Vítkovická 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2008, č. j. MSK 93021/2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 2. 2012, č. j. 58 Ca 31/2008 - 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené advokátce, Mgr. Ireně Döményové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2.400 Kč. Tato částka bude jmenované vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Magistrátu města Ostravy ze dne 14. 5. 2008, č. j. DSČ/17918/08/SŘ-KLU, byl žalobce uznán vinným tím, že dne 12. 7. 2007 v 7.40 hodin řídil na ulici Nádražní v Ostravě osobní motorové vozidlo tovární značky Favorit, X, přestože nebyl držitelem příslušných řidičských oprávnění, která mu byla odňata rozhodnutím Okresního úřadu v Opavě ze dne 26. 4. 2001, neboť si písemně nepožádal o jejich vrácení poté, co vykonal sankci zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel,

čímž porušil § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, a spáchal tak přestupek podle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za který mu byla uložena pokuta ve výši 25.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2008, č. j. MSK 93021/2008 žalovaný zamítl odvolání žalobce a prvoinstanční správní rozhodnutí potvrdil.

V řízení před krajským soudem podal žalovaný návrh, aby krajský soud předložil věc podle § 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti § 22 odst. 4 zákona o přestupcích. Tomuto návrhu krajský soud vyhověl. Návrh krajského soudu však Ústavní soud nálezem ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, zamítl.

Úvahy o tom, zda určitá závadná jednání mají být trestná nebo beztrestná (kriminalizace nebo naopak dekriminalizace jednání), definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků) a stanovení druhu a výše sankcí (intenzita trestní a správní represe) jsou podle Ústavního soudu podmíněny mnoha sociálními determinantami, které se v průběhu historického vývoje mění. Není ničím neobvyklým, že jednání dříve beztrestné prohlásí zákonodárce novou zákonnou úpravou za trestné (kriminalizace jednání), nebo naopak dříve trestné jednání je dekriminalizováno. Nezřídka se mění také zákonná kategorizace deliktů – dřívější trestné činy začnou být novou úpravou kvalifikovány jako přestupky nebo naopak dřívější přestupky se stanou trestnými činy. Sledováním vývoje zákonné úpravy za delší časové období lze snadno zjistit, že také stanovení druhu a výše sankcí za spáchané delikty podléhá poměrně dynamickým změnám.

Legislativní úprava všech těchto otázek je ve výlučné kompetenci zákonodárce, který se řídí kriminálně politickými kritérii, např. hlediskem generální prevence, četností výskytu deliktů v dané historické době, intenzitou rizika deliktního jednání a z toho plynoucím stupněm ohrožení spořádaného lidského soužití („právního míru“), proměnami v axiologickém nazírání veřejnosti na význam individuálních a společenských hodnot a právních statků poškozovaných deliktním chováním pachatelů apod.

Ústavní soud, upozornil, že není povolán k tomu, aby posuzoval vhodnost (účelnost) jednotlivých druhů sankcí, zákonem stanovené sazby sankcí (jejich výši), možnost alternativního či kumulativního ukládání sankcí apod. Do zákonné úpravy těchto otázek by mohl zasáhnout pouze v případě, že by zákonodárce překročil ústavněprávní limity. V dané věci však žádný rozpor napadené právní úpravy s ústavním pořádkem nezjistil.

Ústavní soud nepřisvědčil názoru, podle něhož lze protiústavnost napadeného ustanovení dovozovat z toho, že sankce stanovené za spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích (ve znění platném do 31. 7. 2011) jsou údajně přísnější, než sankce stanovené za spáchání skutkově analogického trestného činu řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění podle § 180d trestního zákona č. 140/1961 Sb. (ve znění platném do 31. 12. 2009).

Taková komparace není podle Ústavního soudu korektní již z toho důvodu, že kritérium „přísnosti“ navrhovatel posuzuje toliko podle dílčích elementů zákonem předepsaných sankcí, totiž pouze podle spodní hranice peněžité pokuty (2.000 Kč za trestný čin versus 25.000 Kč za přestupek) a podle toho, že zákon o přestupcích přikazuje vždy uložit kumulativně jak pokutu, tak zákaz činnosti, zatímco trestní zákon připouští též samostatné uložení toliko jednoho trestu.

K výstižnému srovnání přísnosti sankcí je ovšem dle Ústavního soudu třeba posoudit komplexně celý obsah a rozsah sankčních ustanovení u obou deliktů:

* za uvedený přestupek bylo nutno uložit pokutu od 25.000 Kč do 50.000 Kč a zároveň zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let;
* za uvedený trestný čin bylo možno uložit trest odnětí svobody až na jeden rok nebo peněžitý trest od 2.000 Kč do pěti milionů Kč nebo zákaz činnosti na jeden rok až deset let (přičemž tyto druhy trestů bylo možno uložit buď samostatně, nebo kumulativně).

Takové komplexní porovnání všech elementů sankcí podle Ústavního soudu ukazuje, že tresty za trestný čin jsou nepochybně přísnější než sankce za korespondující přestupek.

Systémy trestního trestání na jedné straně a správního trestání na straně druhé spolu sice souvisejí, avšak zároveň jsou do značné míry autonomní. Liší se v tom, že chrání do značné míry odlišné druhy sociálních vztahů (u správních deliktů jde zejména o ochranu řádného výkonu veřejné správy; ochranná funkce trestních deliktů se vztahuje na mnohem širší okruh společenských hodnot).

I když obecně platí, že stupeň společenské nebezpečnosti (škodlivosti) trestného činu je zpravidla typově vyšší, než jak je tomu u správního deliktu, nebývá tomu tak vždy. Mnoho správních deliktů je vysoce škodlivých, na druhé straně existuje mnoho bagatelních trestných činů. Kategorizace deliktů na trestné činy a správní delikty bývá v zákonodárství ovlivněna také pragmatickými a praktickými zřeteli, přihlíží např. ke kapacitám justičních a správních orgánů, k jejich kvalifikovanosti (odbornosti) pro řešení daného typu delikvence, k nákladnosti procesního řízení apod.

Při posuzování hlediska přísnosti sankcí proto nelze podle Ústavního soudu přihlížet toliko ke kvantitativnímu srovnávání výše sankční sazby, nýbrž je třeba zohlednit též kvalitativní odlišnost trestních a správních sankcí. Obecně se uznává, že trestné činy a sankce za ně uložené jsou spojeny s tzv. sociálně etickým odsudkem a morální zavrženíhodností a mají difamující účinek (v německé nauce je tento atribut trestného činu označován jako „die Verwerflichkeit“ - viz Jescheck, H.-H.: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. 5. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot 1996, str. 58). U správních deliktů takový odsudek absentuje, jsou nazírány jako eticky neutrální, jejich spáchání není v sociálním prostředí odsuzováno jako morálně závadné a nevede zpravidla k poklesu sociální prestiže pachatele. Potrestání za trestný čin vyvolává i jiné pro pachatele tíživé následky, zejména evidování v rejstříku trestů a ztrátu způsobilosti pro výkon některých

zaměstnání a činností, u nichž je vyžadována bezúhonnost. Proto mechanické srovnávání toliko sazeb správních a trestních sankcí není pro posouzení jejich přísnosti výstižné.

Ani námitka údajně „likvidačního charakteru“ peněžité pokuty od 25.000 Kč do 50.000 Kč a zákazu činnosti od jednoho roku do dvou let podle Ústavního soudu neobstojí. Uložení těchto sankcí není obecně způsobilé (ve standardních případech) způsobit „likvidační“ následky, tj. ohrozit existenci či důstojnost člověka. Je samozřejmé, že uložení této sankce je pro pachatele nepříjemné a úkorné, avšak takový účinek je přirozenou a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce - pokud by tomu tak nebylo, vytratil by se generálně preventivní smysl sankcí.

Ústavní soud vzal v úvahu, že ve své předchozí judikatuře, zejména v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a Pl. ÚS 12/03, dospěl k závěru o protiústavnosti zákonem stanovené sazby pokuty (peněžitého trestu) z toho důvodu, že pokuta, byť uložena v minimální přípustné výměře, zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou a má likvidační charakter, spočívající např. v tom, že „zničí“ majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost. Tyto závěry byly ovšem vysloveny v situaci, kdy tehdy posuzovaným právním předpisem byla za spáchání stavebního přestupku stanovena spodní hranice pokuty ve výši 500.000 Kč, resp. 200.000 Kč. V nynější věci, týkající se sankcí za zcela jiný delikt, činí spodní hranice pokuty 25.000 Kč, tedy částku, která je řádově nesrovnatelně nižší než dříve posuzovaná. Též s přihlédnutím k současným cenovým a výdělkovým poměrům nelze podle Ústavního soudu pokládat stanovenou částku 25.000 Kč obecně za „likvidační“.

Veden závěry zamítavého nálezu Ústavního soudu krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Soud dle jeho názoru nepřihlédl k namítaným likvidačním důsledkům peněžité pokuty a pouze odkázal na nález Ústavního soudu, ve kterém nebylo této námitce přisvědčeno. Vzhledem k současným cenovým a výdělkovým poměrům považuje stěžovatel vyměřenou pokutu ve výši 25.000 Kč za likvidační. Souběžné uložení dvou sankcí – pokuty ve výši 25.000 Kč a zákazu řízení motorových vozidel na dobu dvanácti měsíců – pak považuje za neadekvátní a nepřiměřené. Stěžovatel má za to, že jde o kumulování nepřiměřeně tvrdých trestů. Zákaz činnosti mu navíc výrazně snižuje, ne-li znemožňuje uplatnění na pracovním trhu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů, po posouzení věci však dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci.

Úvodem nutno předeslat, že uplatněné kasační námitky nedovozují tolik nesprávnost rozhodnutí správních orgánů, jako spíše neadekvátnost samotné právní úpravy, na jejímž základě bylo rozhodováno. Ústavnost této právní úpravy ovšem byla na

základě krajským soudem podaného návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy posouzena Ústavním soudem, který ji shledal v souladu s ústavním pořádkem.

Za tohoto procesního stavu se Nejvyšší správní soud ocitá prakticky v totožné situaci jako Krajský soud v Ostravě, neboť veškeré stěžovatelem v průběhu řízení uplatněné námitky, které se v plném rozsahu promítly do návrhu krajského soudu na zrušení předmětného ustanovení zákona o přestupcích, již vypořádal Ústavní soud ve shora citovaném nálezu. Výkladem zde provedeným je pak stejně jako Krajský soud v Ostravě vázán.

Nezbývá proto než uzavřít, že správní orgány postupovaly v daném případě v souladu se zákonem, a jak pokutu, tak i trest zákazu činnosti uložily na dolní hranici zákonného rozpětí.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Ustanovené zástupkyni stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby učiněný v řízení o kasační stížnosti ve výši 2.100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky ve výši paušální částky 300 Kč, celkem tedy 2.400 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese dle ust. § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

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

V Brně dne 24. října 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu