ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **M. J.**, zastoupený Mgr. Dagmar Beníkovou, advokátkou se sídlem Legionářská 797/3, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka Olomouc, ze dne 26. 9. 2011, č. j. 76 A 24/2010 - 24.

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 26. 9. 2011, č. j. 76 A 24/2010 – 24, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 30. 9. 2010, č. j. KUOK 95626/2010, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 16. 7. 2010, č. j. SMOI/AŘMV/2/1091/2010/Kašp, kterým byl uznán vinným, že dne 8. 4. 2010 v 9:09 h v obci Velký Týnec – Vsisko řídil motorové vozidlo zn. Škoda Octavia, RZ X, aniž by byl držitelem příslušné skupiny řidičského oprávnění a současně při řízení překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 16 km/h. Uvedeným jednáním stěžovatel porušil ust. § 3 odst. 3 písm. a) a § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“), a tím spáchal přestupky podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 a písm. f) bod 4 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“) a byla mu uložena pokuta ve výši 26 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se neztotožňuje

s názorem stěžovatele, že mu bylo rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění ze dne 6. 5. 2005 doručeno fikcí. Podle doručenky založené ve správním spise má za prokázané, že mu bylo doručeno do vlastních rukou (zřejmě 2. 6. 2005), což sám stěžovatel stvrdil svým podpisem na doručence. V otázce subjektivní stránky krajský soud zařadil projednávaný přestupek do kategorie přestupků spáchaných z tzv. nevědomé nedbalosti podle ust. § 3 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích, neboť stěžovatel o své povinnosti odevzdat v roce 2005 řidičský průkaz vědět měl a mohl, a to v souvislosti s doručením rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění vyzývajícím jej k odevzdání řidičského průkazu i s tím, že jako osoba, která byla držitelem řidičského průkazu, měl a mohl být seznámen s příslušnými právními předpisy. Krajský soud se neztotožnil ani s argumentem stěžovatele, že řízením motorového vozidla v době spáchání projednávaného přestupku již nijak neohrožoval zájem společnosti. Tím, že řídil motorové vozidlo, ačkoliv nebyl osobou držící řidičské oprávnění ve smyslu ust. § 3 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 81 zákona o silničním provozu, tento zájem porušoval. Smyslem citované normy je chránit bezpečnost silničního provozu proti ohrožení, které vyplývá z řízení motorových vozidel bez příslušného řidičského oprávnění a v konečném důsledku směřuje proti životu a zdraví a proti majetku.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost opírající se o důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále namítal porušení svých základních práv jako účastníka řízení. V kasační stížnosti uvedl, že krajský soud z doručenky a z rozhodnutí o odnětí řidičského oprávnění dovodil, že toto rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno do vlastních rukou. Podle stěžovatele se ale v době řízení ve spise žádná doručenka nenacházela. Pokud tedy byla do spisu doložena, stalo se tak bez jeho vědomí a on se k této skutečnosti nemohl vyjádřit, čímž bylo porušeno jeho právo vyplývající z ust. § 36 odst. 3 Zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Stěžovatel rovněž krajskému soudu vytýkal nesprávné posouzení materiální stránky spáchaného přestupku s poukazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45 a ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135. Žádný z orgánů, které ve věci rozhodovaly, nestanovil dobu spáchání předmětného přestupku, a to zejména jeho počátek a konec, ačkoliv toto má nepochybně významný vliv na otázku viny a případně i výši ukládané sankce. Krajský soud se také opominul zabývat argumentem, že stěžovatel od podmíněného upuštění od zbytku výkonu trestu zákazu činnosti téměř 3,5 roku řídil motorové vozidlo bez jediného přestupku a rovněž se nezabýval skutečností, že jeho odborná ani zdravotní způsobilost nebyla snížena, což dokládá rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 9. 6. 2010, č. j. MMPr/016561/2010, kterým bylo stěžovateli na základě žádosti řidičské oprávnění bez dalšího vráceno. Stěžovatel uznal, že se přestupku dopustil, ovšem s ohledem na výše uvedené nemělo být užito skutkové podstaty kvalifikované podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích, nýbrž by postačila aplikace tzv. skutkové podstaty základní ve smyslu ust. § 22 odst. 1 písm. l) citovaného zákona. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že materiální stránka přestupku se již neposuzuje, protože trestní zákoník již není založen na tzv. materiálně – formálním pojetí trestného činu, nýbrž na pojetí formálním, z čehož logicky vyplývá, že toto platí i pro řízení o přestupcích. Krajský úřad se neztotožnil s argumentem stěžovatele o užití skutkové podstaty podle ust. § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích, neboť v řízení bylo

jednoznačně prokázáno naplnění skutkové podstaty podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích. Z těchto důvodů krajský úřad navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel výslovně uplatnil stížní důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pokud také namítal porušení svých základních práv jako účastníka řízení, tuto námitku podřadil Nejvyšší správní soud pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Podle doručenky, která je součástí správního spisu, bylo rozhodnutí Městského úřadu Přerov ze dne 6. 5. 2005, č. j. OD-6400/05, o odebrání řidičského oprávnění stěžovateli doručeno do vlastních rukou, což stěžovatel potvrdil svým podpisem. Krajský soud si navíc ještě vyžádal vyznačení doložky právní moci. Tvrzení stěžovatele, že doručenka nebyla součástí správního spisu, nemá oporu ve spise, protože stěžovatel v průběhu správním podpisem protokolu o ústním jednání ze dne 2. 6. 2010 potvrdil, že uvedené rozhodnutí i s doručenkou bylo při prováděném dokazování předloženo a konstatováno. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy k porušení práv stěžovatele vyplývajících z ust. § 36 odst. 3 správního řádu nedošlo.

Co se týče námitek týkajících se pochybení správních orgánů i krajského soudu spočívajícímu v neuvedení doby spáchání předmětného deliktu, má Nejvyšší správní soud za to, že v tomto případě se jedná o tzv. pokračování v přestupku, přičemž k jeho počátku došlo v přesně nezjištěný den, kdy stěžovatel poprvé po podmíněném upuštění od zbytku trestu zákazu činnosti řídil motorové vozidlo, aniž by byl držitelem příslušné skupiny řidičského oprávnění podle ust. § 3 odst. 3 písm. a) zákona o silničním provozu, a jako okamžik jeho konce je stanoveno datum 8. 4. 2010, tedy den, kdy byl stěžovatel kontrolován Policií ČR v obci Velký Týnec – Vsisko. Správní orgán I. stupně, krajský úřad i krajský soud postupovaly v souladu s ust. § 12 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích i v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135), když posuzovaly jednání stěžovatele jako jeden přestupek, a nikoliv jako souběh blíže neurčeného počtu samostatných přestupků.

Dále se Nejvyšší správní soud dále zabýval stěžovatelem namítanou absenci materiální stránky přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích.

Především považuje za nezbytné zdůraznit, že se neztotožňuje s názorem krajského úřadu, že materiální stránku již není třeba u přestupků posuzovat. Zákon o přestupcích v ust. § 2 odst. 1 nadále i po účinnosti trestního zákoníku stanoví, že přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, a právě v porušení či ohrožení

zájmu společnosti je třeba spatřovat materiální stránku přestupku. Správní orgány jsou proto povinny vždy zkoumat, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, a tedy také, zda došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i materiálního (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004 - 48, a ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2009 - 45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS). Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě. Analogie s trestním zákoníkem se tedy neuplatní, poněvadž zákon o přestupcích zakotvuje autonomní obecné znaky přestupku, jež jsou v některých ohledech jiné než u trestných činů. Navíc použití analogie v neprospěch obviněného z přestupku, tj. nezkoumání materiálního znaku za situace, kdy jeho absence by vylučovala přestupkovou odpovědnost, není ve veřejnoprávním sankčním právu vůbec přípustná.

Podle ust. § 94a odst. 1, 2 zákona o silničním provozu držitel řidičského oprávnění pozbývá řidičské oprávnění dnem právní moci rozhodnutí, kterým mu byl soudem uložen trest nebo příslušným správním úřadem) uložena sankce zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel. Držitel řidičského průkazu je povinen řidičský průkaz odevzdat příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí podle odstavce 1.

Podle ust. § 102 odst. 1 zákona o silničním provozu po výkonu trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel nebo po upuštění nebo podmíněném upuštění od výkonu zbytku trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel podle zvláštních právních předpisů rozhodne o vrácení řidičského oprávnění příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností na žádost osoby, která pozbyla řidičské oprávnění podle § 94a.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že podle zákona o silničním provozu je výslovně vyloučen automatismus spočívající v tom, že po uplynutí doby zákazu činnosti může řidič bez dalšího opět řídit motorové vozidlo. Takový postup by byl jistě možný, ale zákonodárce zvolil jiný, vůči řidičům administrativně náročnější a přísnější, postup, a sice vrácení řidičského oprávnění na žádost ve zvláštním řízení. Je nepochybné, že takový postup vede k faktickému prodloužení doby, po kterou řidič nemůže řídit motorové vozidlo, minimálně o dobu trvání procedury vrácení. Ta končí podle ust. § 114 odst. 1 zákona o silničním provozu úkonem správního orgánu spočívajícím ve fyzickém předání řidičského průkazu žadateli na základě pravomocného správního rozhodnutí o vrácení řidičského oprávnění. Uvedená procedura umožňuje jednak v případě, že mezi právní mocí rozhodnutí o zákazu činnosti a vydáním rozhodnutí o vrácení řidičského průkazu je doba delší jednoho roku, zkoumat zdravotní a odbornou způsobilost řidiče (§ 102 odst. 5 zákona o silničním provozu) a i v případech, na něž uvedené ustanovení nedopadá, zajišťuje efektivní dozor nad výkonem zákazu činnosti. Pokud se ten, komu byl uložen zákaz činnosti, chová podle zákona a v zákonem stanovené lhůtě odevzdá řidičský průkaz, ví nebo přinejmenším má a musí vědět, že nedisponuje osvědčením nezbytným k řízení

motorových vozidel. Je tedy skoro vyloučeno, aby i v době trvání zákazu činnosti z nedbalosti řídil bez řidičského oprávnění. Signálem, že opět řídit může, je právě vrácení řidičského oprávnění a následně řidičského průkazu postupem podle ust. § 102 a § 114 zákona o silničním provozu. Při nedodržení uvedeného postupu odevzdání a vrácení řidičského průkazu hrozí, že řidič, který má řidičský průkaz u sebe, ač jej měl ve stanovené lhůtě odevzdat, by mohl řídit motorové vozidlo i bez řidičského oprávnění, přičemž jeho pochybení by nemuselo být, např. při zběžné kontrole policií bez prověření příslušných evidencí, jednoduše zjistitelné. Právě tomu má zabránit mechanismus odevzdání a vrácení řidičského průkazu, za jehož dodržení se řidič, který řidičský průkaz odevzdal, po dobu odevzdání žádným takovým průkazem nemůže prokázat.

Jedná-li tedy určitá osoba v rozporu s ust. § 94a a § 102 zákona o silničním provozu, a naplní tím formální znaky skutkové podstaty přestupku, za nějž byl postižen stěžovatel, je nutno mít za to, že je naplněn i znak materiální, ledaže by existovaly zvláštní okolnosti případu, jež by nebezpečnost příslušného jednání snižovaly natolik, že by materiální znak naplněn nebyl. Uvedené okolnosti však u stěžovatele nenastaly. V jeho případě bylo rozhodnuto podle tehdy účinného § 94 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu (povinnost vrácení řidičského průkazu v zákonem stanovené lhůtě bez předchozího správního rozhodnutí byla zavedena až účinností ust. § 94a zákona o silniční dopravě od 1. 7. 2005) tak, že do pěti dnů od právní moci rozhodnutí, tj. 28. 6. 2005, je povinen odevzdat řidičský průkaz. Rozhodnutí mu bylo doručeno do vlastních rukou, o čemž svědčí i kopie doručenky založená ve správním spise. Stěžovatel však řidičský průkaz neodevzdal. Tedy věděl, či přinejmenším mohl a měl vědět, že nemá mít řidičský průkaz u sebe, protože je povinen jej odevzdat. Proto si měl klást otázku, jak by měl postupovat poté, co uplyne doba zákazu činnosti, aby řidičský průkaz opět získal. Domníval-li se, že nesplní-li rozhodnutím stanovenou povinnost odevzdat řidičský průkaz, může po uplynutí doby zákazu činnosti bez dalšího řídit, jednal natolik nezodpovědně, že u něho nelze mít materiální znak přestupku za vymizelý. Ani skutečnost, že po uplynutí doby zákazu činnosti řídil více než tři roky bez nehody či přestupku, nebezpečnost jeho jednání nesnižuje natolik, aby z materiálního hlediska již nešlo o přestupek. Něco takového by snad bylo myslitelné, kdyby odstup mezi dobou, kdy měl odevzdat řidičský průkaz, a dobou, kdy byl jako osoba bez řidičského oprávnění přistižen, byl mnohaletý. Odstup tří a půl roku však není takový, aby o vymizení materiálního znaku přestupku bylo možno uvažovat.

Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel po stránce formální i materiální naplnil skutkovou podstatu podle ust. § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o přestupcích, a nikoliv skutkovou podstatu podle ust. § 22 odst. 1 písm. l) citovaného zákona, jak namítal v kasační stížnosti. Správní orgány tak postupovaly v souladu se zákonem, když stěžovatele uznaly vinným ze spáchání přestupku podle prvního z citovaných ustanovení a zároveň při určení druhu a výše sankce přihlédly k ust. § 12 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích a udělily sankce při spodní hranici zákonné sazby. Od uložení sankce nemohly upustit podle ust. § 11 odst. 3 zákona o přestupcích, poněvadž ust. § 22 odst. 4 zákona o přestupcích ve spojení s jeho odst. 12 to stanovením spodní zákonné hranice pokuty a délky zákazu činnosti a výslovnou výlukou možnosti upustit od uložení sankce neumožňuje. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud ohledně ústavnosti uvedené přísné úpravy na nález

Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09. Obdobný výklad je obsažen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 - 58.

S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady spojené s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 19. dubna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu