

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **B. Ž.**, zastoupené Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. června 2014, č. j. 361/2014-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. února 2016, č. j. 5 A 135/2014 - 59,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. února 2016, č. j. 5 A 135/2014 - 59 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně ke dni 14. května 2013 dosáhla celkového počtu dvanácti bodů v bodovém hodnocení zaznamenaném v registru řidičů. V důsledku toho žalobkyni Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) doručil oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvu k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění ze dne 25. června 2013. Žalobkyně nesouhlasila s provedenými záznamy bodů a prostřednictvím svého zmocněnce podala námitky proti všem záznamům do registru řidičů. Magistrát svým rozhodnutím ze dne 5. března 2014 sp. zn. S-MHMP 553793/2013 č. j. MHMP 311264/2014 námitky žalobkyně zamítl jako neodůvodněné a potvrdil provedený záznam dvanácti bodů. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které však žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud nepřisvědčil žádné z žalobních námitek, ovšem nad rámec žalobních bodů uvedl, že na daný případ je třeba *ex officio* aplikovat závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55 ze dne 30. září 2015, č. 3339/2016 Sb. NSS), podle něhož je bodový záznam v registru řidičů trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V důsledku toho se na ukládání bodů do registru řidičů vztahuje zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Městský soud vztáhl tento závěr na přestupek spáchaný stěžovatelkou dne 28. dubna 2011 spočívající v držení telefonního přístroje nebo jiného hovorového nebo záznamového zařízení v ruce nebo jiným způsobem při řízení vozidla [§ 22 odst. 1 písm. f) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 31. července 2011]. Zákon č. 133/2011 Sb., novelizující zákon o silničním provozu, s účinností od 1. srpna 2011 snížil počet „trestných“ bodů za uvedený přestupek ze tří bodů na dva. Městský soud proto dovodil, že pro účely vydání „Oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění řidičů“ měl magistrát stěžovatelce za jmenovaný přestupek započítat toliko dva body, nikoliv tři. Městský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti označenému rozsudku městského soudu žalovaný (nyní stěžovatel) brojil včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel označil rozsudek městského soudu za nezákonný a věcně nesprávný. Nejprve uvedl, že městský soud porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů. Městský soud ve svém rozsudku nejprve vyvrátil veškeré žalobní námitky a naznal, že správním orgánům nelze nic vytknout, ale následně z vlastní iniciativy zcela nad rámec žalobních důvodů na daný případ aplikoval závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o záznamu bodů do registru řidičů jako „trestu“. Stěžovatel proto označil rozsudek městského soudu za zmatečný a nepřezkoumatelný.

[5] Následně stěžovatel namítal, že městský soud přistoupil k extenzivnímu výkladu unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS. Toto rozhodnutí se týkalo skutkově odlišné věci, neboť v onom případě došlo ke změně zákona (ke snížení bodové dotace) v průběhu správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přestupku do rozhodnutí ve věci. Oproti tomu žalobkyně se přestupku dopustila 28. dubna 2011 a téhož dne byla věc pravomocně ukončena v blokovém řízení. Ke změně zákona přitom došlo až s účinností od 1. srpna 2011. Vztažení závěrů přijatých rozšířeným senátem ve jmenovaném usnesení na případ žalobkyně je proto podle stěžovatele nesprávné. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se vůbec nezabýval tím, zda se má zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele použít v probíhajícím správním řízení o námitkách ve smyslu § 123f zákona o silničním provozu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že nikoliv, neboť by to vyžadovalo

pravou retroaktivitu a vytvoření fikce, že právní předpis byl účinný již v době, kdy ve skutečnosti ještě vůbec neexistoval. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soud navrhl, aby rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti 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.

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Nejprve se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť rozhodnutí ztížená touto vadou zpravidla nelze věcně přezkoumat. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je zcela přezkoumatelný a nevykazuje vady způsobující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku městského soudu je zcela srozumitelné a jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil. Městský soud nejprve podrobně vypořádal všechny námitky žalobkyně a dospěl k závěru, že jsou nedůvodné. Následně však naznal, že je povinen z úřední povinnosti nad rámec žalobních námitek zohlednit závěry přijaté rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS, na projednávaný případ. Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány měly v souladu s tímto usnesením za přestupek spáchaný dne 28. dubna 2011 započítat toliko dva body. Postup a závěry městského soudu je srozumitelný a dostatečně odůvodněný, tudíž přezkoumatelný, což ostatně dokazuje i skutečnost, že stěžovatel se závěry městského soudu rozsáhle polemizuje.

[10] Následně se Nejvyšší správní soud věnoval námitce nesprávného posouzení právní otázky městským soudem. Stěžovatel učinil spornou otázku, kdy lze zohlednit zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele a na jaké případy lze vztáhnout závěry přijaté rozšířeným senátem Nejvyššího správního soud v usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55. Stěžovatel městskému soudu vytkl, že nosné důvody uvedeného usnesení na nyní pojednávaný případ vůbec nedopadají. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku opodstatněnou.

[11] Podobně, jako je v případě aplikace právní normy třeba posoudit, zda byla v konkrétní věci naplněna hypotéza právní normy a zda je možné tuto normu aplikovat, je i v případě argumentace dřívějšími soudními rozhodnutími nutné posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vztažení dřívějšího judikaturního závěru na danou věc, zvlášť zda to relevantní skutkové a právní okolnosti dovolují. V případu řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 114/2014 tehdejší stěžovatel brojil v rámci námitkového řízení 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. Jinými slovy, v onom případě došlo ke snížení počtu ukládaných bodů za daný přestupek v průběhu správního řízení v mezidobí mezi spácháním přestupku a vynesením pravomocného rozhodnutí, jak správně poukázal stěžovatel.

[12] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v opakovaně citovaném usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55 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 (v podrobnostech Nejvyšší správní soud v zájmu stručnosti odkazuje na samotné usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55). Šestý senát Nejvyššího správního soudu, který o věci vedené pod sp. zn. 6 As 114/2014 věcně rozhodoval poté, co spornou právní otázku rozhodl rozšířený senát, následně uzavřel, že s ohledem na závěry rozšířeného senátu bylo na místě aplikovat zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele a stěžovateli zaznamenat do registru řidičů pouze dva body na místo tří, neboť v průběhu správního řízení o přestupku došlo ke změně zákona ve prospěch pachatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 69).

[13] Nyní projednávaný případ se však od věci řešené pod sp. zn. 6 As 114/2014 významně liší. Žalobkyně se dopustila dne 28. dubna 2011 přestupku spočívajícího v držení telefonního přístroje nebo jiného hovorového nebo záznamového zařízení v ruce nebo jiným způsobem při řízení vozidla [§ 22 odst. 1 písm. f) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 31. července 2011]. O přestupku bylo rozhodnuto záhy po jeho spáchání, neboť byl projednán v blokovém řízení. Výsledkem blokového řízení je přitom individuální správní akt autoritativně zasahující do právních vztahů osoby obviněné z přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, č. 505/2005 Sb. NSS či ze dne 19. září 2007, č. j. 1 As 30/2007 - 53), proti němuž se nelze odvolat (§ 84 odst. 2 přestupkového zákona). Pro úplnost lze dodat, že žaloba proti němu je nepřípustná (odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 49/2003 - 46). Správní řízení o daném přestupku tedy skončilo ještě téhož dne 28. dubna 2011. Na základě rozhodnutí vydaného v blokovém řízení dne 28. dubna 2011, jež bylo formálně vydáno vystavením bloku, proto došlo v souladu s tehdy účinnými předpisy k zápisu tří bodů do registru řidičů (§ 123b odst. 1 zákona o silničním provozu). Relevantní část zákona č. 133/2011 Sb., kterým zákonodárce snížil bodovou dotaci za přestupek spočívající v „telefonování při řízení“ ze tří bodů na dva, nabyla účinnosti až 1. srpna 2011, tedy víc než tři měsíce po skončení správního řízení, nikoliv v průběhu správního řízení jako ve zmiňované kauze řešené rozšířeným senátem. V době nabytí účinnosti pro pachatele příznivější právní úpravy (1. srpna 2011) zde nebylo vedeno žádné neskončené řízení o vině a trestu za daný přestupek, v němž by byl prostor pro zohlednění zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Na okraj proto Nejvyšší správní soud

poznamenává, že v nyní projednávané věci vůbec nebyla rozhodná otázka v současnosti řešená rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod č. j. 5 As 104/2013 - 32, zda aplikace zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele přichází v úvahu též v soudním řízení správním před krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem. V nyní řešené věci totiž žádné řízení o správním deliktu, správní ani následné přezkumné soudní, v době změny právní úpravy vůbec neprobíhalo.

[14] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného dovodil, že prostor pro aplikaci zásady při vydání oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění řidičů magistrátem, resp. v následném řízení o námitkách, jak tvrdil městský soud, nebyl dán.

[15] Co se týče oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řidičského průkazu, podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu správní orgán řidiči toliko oznamuje skutečnost, že dosáhl 12 bodů. Co se týče námitkového řízení, podle § 123f zákona o silničním provozu nesouhlasí-li řidič s provedeným záznamem bodů v registru řidičů, může podat proti provedení záznamu písemně námitky obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému k provádění záznamu (odst. 1). Shledá-li obecní úřad obce s rozšířenou působností námitky oprávněné, nejpozději do 10 pracovních dnů ode dne, kdy mu byly námitky doručeny, provede opravu záznamu o dosaženém počtu stanovených bodů v registru řidičů a neprodleně písemně vyrozumí o provedené opravě záznamu řidiče (odst. 2).

[16] Správní soudy se opakovaně vyjádřily k rozsahu otázek, které lze zkoumat v námitkovém řízení. Tento rozsah je poměrně omezený. Správní orgán rozhodující v řízení o námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů je oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam (tj. pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy či soudu ve smyslu § 123b odst. 1 a 2 citovaného zákona), zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem a zda počet připsaných bodů odpovídá v příloze k citovanému zákonu obsaženému bodovému hodnocení jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009, č. j. 9 As 96/2008 - 44, viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2013, č. j. 6 As 67/2013 - 16).

[17] V opakovaně odkazované kauze rozhodované rozšířeným senátem (usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55), která vznikla na půdorysu námitkového řízení, bylo možné, aby správní soudy zavázaly správní orgán k aplikaci zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Jak bylo opakovaně zmíněno, ke snížení bodového ohodnocení přestupku došlo v této kauze v průběhu správního řízení o přestupku samotném, a správní orgán měl proto zaznamenat počet bodů, který odpovídal zákonnému znění účinnému v den právní moci rozhodnutí o přestupku, jež bylo podkladem pro záznam bodů, neboť taková úprava byla pro pachatele příznivější než úprava účinná v době spáchání přestupku. Správní orgán, který prováděl záznam bodů, tak v oné věci měl povinnost zohlednit zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele již v okamžiku záznamu bodů. Správní orgán tedy za spáchaný přestupek ke dni nabytí právní moci o přestupku připsal do registru řidičů nesprávný počet bodů. Nejvyšší správní soud v dané věci výslovně uvedl, že *„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." (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2015 č. j. 6 As 114/2014 - 69, bod [17]).

[18] V nyní projednávané věci oproti tomu postupoval magistrát, jehož postup aproboval žalovaný, zcela správně. V souladu s § 123b odst. 2 zákona o silničním provozu, který váže provedení záznamu v registru řidičů ke dni uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení (nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek), zaznamenal žalobkyni za daný přestupek v souladu s tehdy účinným zněním zákona tři body. Usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 114/2014 - 55 nelze interpretovat tak, že by správním orgánům až *v řízení o námitkách* přikazovalo v případech, kdy byl přestupek spáchán i o něm bylo pravomocně rozhodnuto před změnou právní úpravy, znovu rozhodovat o „potrestání" přestupce a revidovat body zaznamenané v registru řidičů jen proto, že v době po uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku a před námitkovým řízením došlo ke změně zákona ve prospěch pachatele. Přezkoumává-li tedy správní orgán v námitkovém řízení správnost počtu zaznamenaných bodů v registru řidičů, činí tak ve vztahu k zákonu účinnému v době spáchání přestupku (čl. 40 odst. 6 věta první Listiny) nebo – pokud je to pro pachatele příznivější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny) – ve vztahu k zákonu účinnému ke dni rozhodnutí v blokovém řízení či ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku. Správní orgán však zaznamenaný počet bodů nepřezkoumává ve vztahu ke znění zákona účinnému v době námitkového řízení. Správní orgán totiž v řízení o námitkách již nově nerozhoduje o vině za přestupek a přestupce znovu za jednotlivé přestupky „netrestá", nýbrž pouze přezkoumává dřívější postup správních orgánů co do otázek vymezených v bodu [16] tohoto rozsudku.

[19] Ostatně Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 8 As 111/2013 - 53 ze dne 16. prosince 2014 uvedl, že v řízení o námitkách „*správní orgán znovu ‚nerozhoduje' o záznamu bodů, pouze ověřuje, zda již provedený záznam byl proveden v souladu se zákonem.*" Na tomto závěru osmého senátu nic nezměnilo ani rozhodnutí rozšířeného senátu o tom, že se na záznam bodů vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy (usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55). Závěr rozšířeného senátu totiž nelze vnímat expanzivně a vytrhávat jej z kontextu, nýbrž je nutné jej vykládat ve vazbě na skutkové a právní okolnosti konkrétního případu, v jehož rámci rozšířený senát uvedený závěr učinil. Jinými slovy, zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele se uplatní toliko v těch případech, kdy ke změně zákona v pachatelův prospěch (ke snížení bodové dotace za ten který přestupek) došlo v období mezi spácháním přestupku a okamžikem právní moci rozhodnutí o tomto přestupku. To ostatně explicitně vyplývá i ze samotného usnesení rozšířeného senátu, který na různých místech svého rozhodnutí konstatoval, že „*na otázku počtu bodů, jaký se má zapsat do registru řidičů, je třeba aplikovat ústavní zásadu mající původ primárně v právu trestním, tedy že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější* [...]," (bod 42 usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55) dále že „*dojde-li ke změně právní úpravy ve prospěch delikventa, musí být tato změna v běžících, resp. dobíhajících řízeních vzata v potaz* [...]" (bod 44) a zejména že „*projednávaný případ se týkal změny zákona v průběhu*

správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přestupku do doby rozhodnutí správních orgánů o něm [...]." (bod 45).

[20] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že námitka stěžovatele týkající se nesprávného vztažení usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS, na nyní projednávaný případ byla důvodná. Městský soud proto zatížil svůj rozsudek vadou nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Náklady řízení

[21] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. dubna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu